

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования

Санкт-Петербургский государственный университет
Институт «Высшая школа менеджмента»

**КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ УСПЕХА ПРОЕКТОВ
ГОСУДАРСТВЕННО - ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Выпускная квалификационная работа
студента 4 курса бакалаврской программы
«Государственное и муниципальное
управление»

ИЛЬЯСОВА Эмиля Ильясовича

(подпись)

Научный руководитель:
к. ю. н, доцент
МАСЛОВА Светлана
Валентиновна

(подпись)

Санкт-Петербург
2016

Заявление
о самостоятельном выполнении выпускной квалификационной
работы

Я, Ильясов Эмиль Ильясович, студент 4 курса направления 081100 «Государственное и муниципальное управление», заявляю, что в моей выпускной квалификационной работе на тему «Ключевые факторы успеха проектов государственно-частного партнерства в Российской Федерации», представленной в службу обеспечения программ бакалавриата для последующей передачи в государственную аттестационную комиссию для публичной защиты, не содержится элементов плагиата. Все прямые заимствования из печатных и электронных источников, а также из защищённых ранее курсовых и выпускных квалификационных работ, кандидатских и докторских диссертаций имеют соответствующие ссылки.

Мне известно содержание п. 9.7.1 Правил обучения по основным образовательным программам высшего и среднего профессионального образования в СПбГУ о том, что «ВКР выполняется индивидуально каждым студентом под руководством назначенного ему научного руководителя», и п. 51 Устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет» о том, что «студент подлежит отчислению из Санкт-Петербургского университета за представление курсовой или выпускной квалификационной работы, выполненной другим лицом (лицами)».

_____ (Подпись студента)

_____ (Дата)

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1. ОБЗОР КЛЮЧЕВЫХ ФАКТОРОВ УСПЕХА ПРОЕКТОВ ГЧП	8
1.1. Понятие ГЧП в российской и зарубежной теории и практике	8
1.2. Концепция ключевых факторов успеха	14
1.3. Зарубежные подходы к ключевым факторам успеха проектов ГЧП	17
1.4. Российские подходы к ключевым факторам успеха проектов ГЧП.....	29
1.5. Выводы по первой главе	34
Глава 2. АНАЛИЗ ТОП – КЛЮЧЕВЫХ (ОБЩИХ) ФАКТОРОВ УСПЕХА ГЧП В СТРАНАХ БРИКС.....	37
2.1. Анализ ТОП-КФУ в Бразилии	39
2.2. Анализ ТОП-КФУ в Индии	43
2.3. Анализ ТОП-КФУ в Китае	50
2.4. Анализ ТОП-КФУ в Южной Африке	54
2.5. Анализ ТОП-КФУ в Российской Федерации.....	57
2.6. Выводы по второй главе	63
Глава 3. АНАЛИЗ ТОП – КЛЮЧЕВЫХ ФАКТОРОВ (УЗКОНАПРАВЛЕННЫХ) УСПЕХА ПРОЕКТОВ ГЧП СТРАН БРИКС.....	64
3.1. Успешные проекты ГЧП в Бразилии.....	64
3.2. Успешные проекты ГЧП в Китае.....	66
3.3. Успешные проекты ГЧП в Индии.....	68
3.4. Успешные проекты ГЧП в Российской Федерации	71
3.5. Успешные проекты ГЧП в ЮАР.....	74
3.6. Выводы по третьей главе	76
Заключение.....	77
Список литературы.....	79
Приложение 1. Сводная таблица иностранных КФУ	86

Введение

Темой дипломной работы являются ключевые факторы успеха проектов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) в Российской Федерации. Формат работы представляет собой исследовательский проект.

В настоящее время все большее количество стран рассматривают ГЧП как эффективный механизм реализации общественных инфраструктурных объектов, а также услуг для населения, где ресурсы частного партнера и его профессиональный опыт строительства и эксплуатации таких объектов играют важнейшую роль. Особенно это актуально в Российской Федерации, которая в последнее время сталкивается с высокой ограниченностью бюджетных средств: это признают многие политические лидеры, должностные лица, а также сам частный сектор. Государственно-частное партнерство способствует более гармоничному развитию экономики в интересах всего общества.

В то время как ГЧП может обеспечить механизм для использования сравнительных преимуществ государственного и частного секторов во взаимодополняющих способах, некоторые вопросы нуждаются в тщательном рассмотрении. Начнем с того, что государству необходимо поддерживать свое участие, будь то в качестве партнера или регулятора. Это особенно справедливо и верно, когда подотчетность имеет решающее значение, отклонение от запланированных расходов имеет негативные последствия, временные рамки огромны и социальная направленность проекта важнее, чем затраты (Spackman, 2002). В частности, государственный сектор должен продолжать устанавливать стандарты и контролировать безопасность, эффективность и качество продукта (услуг) и устанавливать системы, посредством которых граждане смогут иметь доступ к продуктам и услугам, в которых они нуждаются.

Другими словами, ГЧП не означает «меньше государства», оно подразумевает другую роль государства, другую модель поведения. Требуется более квалифицированное участие государства в проектах ГЧП.

В последние годы в развивающихся странах и странах с переходной экономикой вложения частного сектора в инфраструктуру постоянно увеличиваются – участие бизнеса в совместных с государством инфраструктурных проектах приносит неплохие результаты, например, способствует внедрению новых технологий, снижает бюджетную нагрузку, усиливает контроль за четкостью выполнения проектов.

Необходимость развития инфраструктуры в России подтверждает тот факт, что согласно отчету о глобальной конкурентоспособности за 2014-2015 годы, подготовленным Всемирным экономическим форумом, Россия занимает 74-е место среди стран по показателю качества общей инфраструктуры.

Высокая значимость развития ГЧП в России для перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития была обозначена еще в 2008 году в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹. Также в подпрограмму «Инвестиционный климат» государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» были включены количественные показатели развития ГЧП в России: объем частных инвестиций в проекты, реализуемые на основе ГЧП, и доля ГЧП в общем объеме инвестиций по отдельным отраслям².

В соответствии с оценками McKinsey Global Institute и экспертной группы McKinsey по инфраструктуре, в течение 2013-2030 гг. расходы страны на инфраструктуру могут превысить 1,5 трлн. долларов. Реализовать эти проекты только за счет государственных средств является маловероятным, учитывая дефицит бюджета на протяжении последних лет. На помощь приходит ГЧП, однако в последнее время этим стали злоупотреблять.³

Любые упоминания о новом установленном партнерстве используются, чтобы показать какие выгоды дает ГЧП – без отражения самого главного: успешны ли вообще такие партнерства или нет? Существование проекта ГЧП часто безосновательно приравнивают к успеху, что впоследствии ведет к негативным последствиям для обеих сторон такого партнерства.

Проблема заключается, в том, что, несмотря на признание этой формы сотрудничества важнейшим инструментом повышения национальной (и региональной) конкурентоспособности, внедрение механизмов государственно-частного партнерства в российскую практику идет крайне медленно и неэффективно с низкими результатами.

Нерешенность целого ряда методологических вопросов перехода к партнерским отношениям государства и бизнеса, отсутствие должного опыта такого партнерства, неразвитость законодательной и нормативной базы на всех уровнях, бюрократические препятствия, высокие политические риски и коррупция сдерживают внедрение государственно-частного партнерства в России.⁴

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 08.08.2009) О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года

² Правительство РФ Постановление от 15 апреля 2014 года. N 136 «Об установлении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»

³ Калина, А. (2014). Анализ существующих проблем развития государственно - частного партнерства в России и разработка рекомендаций по их решению- Современные проблемы науки и образования (научный журнал). [online] Science-education.ru. Available at: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=15553> [Accessed 22 May 2016].

⁴ Mouraviev N., Kakabadse N. K. Public-private partnerships in Russia: dynamics contributing to an emerging policy paradigm //Policy Studies. – 2014. – Vol. 35, №. 1. – P. 79-96.

Каждая страна проходит через ряд этапов в построении системы управления ГЧП, прежде чем такое партнерство начнет полностью функционировать. Согласно «кривой зрелости» рынка ГЧП, разработанной Deloitte and Touched USA LLP, в 2008 году Россия находилась лишь первом этапе с низкой степенью развитости и низким уровнем деятельности ГЧП. В настоящее время Россия значительно продвинулась в развитии рынка ГЧП, однако, многие проблемы не позволят ей выйти на более высокий уровень развития.

Так как государственно-частное партнерство вовлекает две стороны (частный и публичный партнеры), то и с проблемами сталкиваются обе стороны соглашения о ГЧП.

Со стороны государства:

- Отсутствие эффективности от партнерства;
- Низкий уровень надежности получения позитивного результата за счет своевременного осуществления проекта;
- Недостаточность инновационных подходов к созданию и управлению общественной инфраструктурой в рамках ГЧП.

Со стороны частного партнера:

- Отсутствие стабильной прибыли в долгосрочной перспективе;
- Низкая гарантия возврата инвестиций;
- Низкий уровень свободы действия в принятии решений.

Цель работы: Идентификация ключевых факторов успеха (далее – КФУ) проектов ГЧП и их использование в практической деятельности государственных органов и частного сектора в России.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

1. Проанализировать понятие ГЧП, его основные принципы, стадии и формы;
2. Изучить концепцию ключевых факторов успеха;
3. Идентифицировать зарубежные подходы к ключевым факторам успеха проектов ГЧП;
4. Определить российские подходы к ключевым факторам успеха проектов ГЧП
5. Выявить «топовые» факторы успеха проектов ГЧП;
6. Проанализировать выявленные «топовые» ключевые факторы успеха в странах БРИКС;
7. Подготовить рекомендации для развития ГЧП в Российской Федерации, опираясь на опыт стран БРИКС;
8. Проанализировать успешные кейсы стран БРИКС и выявить потенциальную совокупность факторов, влияющих на успех проекта ГЧП.

Практическое применение: данная работа позволит выявить основные ключевые факторы успеха и полезный международный опыт стран БРИКС, который можно адаптировать в Российской Федерации с целью развития институциональной среды ГЧП в Российской Федерации, а также более эффективной реализации проектов ГЧП. Частный и публичный партнеры смогут во время подготовки к реализации проекта ГЧП обратить внимание на наиболее важные аспекты проекта и, соответственно, более эффективно проработать как саму конкурсную документацию и предстоящий конкурсный отбор, так и последующее соглашение о ГЧП. Кроме того, они смогут увидеть потенциальные пробелы государственно-частного партнерства в Российской Федерации и оценить предстоящие риски такой реализации проекта.

Предполагаемые результаты: основные подходы к ключевым факторам ГЧП, а также наиболее востребованные ключевые факторы успеха; рекомендации по развитию КФУ в России, основанные на опыте стран БРИКС.

Предполагаемый инструментарий исследования: качественные методы исследования – кейс метод, нормативно-правовой анализ.

Предполагаемые источники информации: нормативно – правовая база РФ и стран БРИКС, аналитические отчеты о проектах ГЧП, научная и экспертная периодическая литература, методические разработки по подготовке проектов ГЧП и т.п.

Глава 1. ОБЗОР КЛЮЧЕВЫХ ФАКТОРОВ УСПЕХА ПРОЕКТОВ ГЧП

1.1. Понятие ГЧП в российской и зарубежной теории и практике

Всесторонний анализ многочисленных зарубежных источников свидетельствует об отсутствии единого определения понятия ГЧП.

Согласно специальному руководству о национальных государственно-частных партнерствах, изданному Австралийским Правительством, ГЧП - долгосрочный контракт между государственным и частным секторами, где государство платит частному сектору, чтобы тот создал тот или иной объект инфраструктуры и осуществлял, связанные с ним услуги самостоятельно и от своего лица, либо с помощью поддержки государства.⁵

Канадское Консультационное агентство в области разработок ГЧП трактует ГЧП как транзакционную структуру, включающую и государственный, и частный сектор, которые работают вместе до достижения общей цели. Это долгосрочный основанный на результативности подход для закупки государственной инфраструктуры, где частный сектор берет на себя большую долю ответственности в отношении рисков и финансирования создания данной инфраструктуры, начиная с ее архитектурного и структурного проектирования и заканчивая ее долгосрочным обслуживанием.⁶

В Green Paper ГЧП трактуется как особая форма сотрудничества между органами государственной области и бизнесом, основной целью которого является обеспечить финансирование, сооружение, реконструкцию, управление и содержание объекта инфраструктуры или предоставления услуги.⁷

Джеффри Делмон в своем руководстве понимает ГЧП как соглашения между публичной и частной сторонами по поводу производства и оказания инфраструктурных услуг, заключаемые с целью привлечения дополнительных инвестиций и, что более важно, как средство повышения эффективности бюджетного финансирования.⁸

Министерство Транспорта США в своем докладе на Конгрессе по вопросам ГЧП обозначило ГЧП как закрепленное в договорной форме соглашение между государством и частной компанией, позволяющее последней участвовать в государственной собственности и исполнять функции, традиционно лежащие в сфере ответственности публичной власти.

⁵ The National Public Private Partnerships (PPP) Policy Framework and National PPP Guidelines. (2009). 1st ed. [ebook] Australian Government: Department of Finance and Deregulation. Available at: https://www.finance.gov.au/sites/default/files/FC-2009-02_0.pdf [Accessed 22 May 2016].

⁶ Annual Report 2013-2014: Leadership and Expertise. (2014). 1st ed. [ebook] PPP Canada. Available at: <http://www.p3canada.ca/en/about-us/transparency-and-accountability/annual-reports/2013-2014-annual-report/> [Accessed 22 May 2016].

⁷ Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions [COM (2004) 327 final]. P. 3;

⁸ Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Project and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. (New York: Cambridge University Press, 2011).

Такое соглашение обычно предполагает наличие контракта соответствующего правительственного агентства с частной компанией, предметом которого выступают реконструкция, строительство объекта государственной собственности и/или его эксплуатация, управление и т.п.

Термин ГЧП определяет широкий спектр отношений в диапазоне от более или менее простых контрактов, по которым частная компания принимает на себя определенные риски и соглашается на систему штрафных санкций, до комплексных, технически сложных проектов, включающих строительство, модернизацию, эксплуатацию объектов и управления ими.⁹

В.Г. Варнавский, А.В. Клименко определяют ГЧП как юридически закреплённую форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями, предприятиями в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности.¹⁰

В РФ, согласно новому Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве», ГЧП – это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера и частного партнера, которое осуществляется на основании соглашения о ГЧП в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности товаров, работ и услуг, и повышения их качества.¹¹

Из вышеприведенных определений следуют некоторые характерные и признаки ГЧП:

- Долгосрочное соглашение между публичным и частным лицами, согласно которому частное лицо обеспечивает или вкладывается в обеспечение реализации государственных услуг;
- Данное соглашение предполагает распределение рисков между государством и частным лицом;

⁹ Report to congress on public - private partnerships. (2004). 1st ed. [ebook] United States Department of Transportation. Available at: <http://www.fhwa.dot.gov/reports/pppdec2004/> [Accessed 22 May 2016].

¹⁰ Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королёв В. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. – М.: Изд-во Высшая школа экономики, 2010 – 18 с.

¹¹ Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"

- Предоставление услуг, связанных с созданием актива при участии частного сектора в создании проекта (дизайна), строительства, финансирования, обслуживания и поставки вспомогательных услуг в течение конкретного периода;
- Вклад государства, который заключается в выделении земель под проект, содействию в осуществлении капитальных работ, распределении рисков, диверсификации доходов, приобретении согласованных услуг или других вспомогательных механизмов;
- Выходные спецификации четко излагают результаты проектов, которые ищет государство. Требования должны быть выражены настолько детально и ясно, насколько это возможно, и ключом к этому является государственная детализация требуемой функциональности инфраструктуры, включая общие услуги, которые будут поставляться.¹²

В мировой практике ГЧП реализуется при помощи различных схем – BOT, BTO, BOOT, ROT, BOMT, BOO и прочих моделей (в большинстве случаев также добавляют D – проектирование).¹³ Опишем самые распространенные из них:

- BOT (Built- Operate - Transfer; строительство, эксплуатация, передача) – при которой частный партнер осуществляет строительство объекта, после чего эксплуатирует его в течение срока действия соглашения о ГЧП, по истечению которого частный партнер передает объект в государственную или муниципальную собственность;
- BTO (Build- Transfer - Operate; строительство, передача эксплуатация) – при которой частный партнер (концессионер) осуществляет строительство объекта, после чего передает его в государственную или муниципальную собственность (концеденту) и при этом эксплуатирует его в течение срока действия соглашения о государственно-частном партнерстве (концессионного соглашения);
- BOMT (Build- Operate- Maintain – Transfer; строительство, эксплуатация, обслуживание, передача) – форма BOT, при которой частный партнер осуществляет еще и содержание объекта в исправном состоянии, его обслуживание и другие формы ГЧП;

¹² PPP Basics and Principles of a PPP Framework. (2012). 1st ed. [ebook] Public - private infrastructure advisory faculty. Available at: <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/Note-One-PPP-Basics-and-Principles-of-a-PPP-Framework.pdf> [Accessed 22 May 2016].

¹³ Татаркин, А. И., Романова, О. А., Лаврикова, Ю. Г. Теоретические основы государственно-частного партнерства // Бизнес, менеджмент и право. - 2009. - № 1. - С. 19 – 24.

- DBFO (Design- Build – Financing – Operate) – частный партнер осуществляет проектирование, строительство объекта за счет собственных или привлеченных средств, осуществляет его эксплуатацию в соответствии с определенными с определенными в соглашении о ГЧП показателями;
- DBFM (Design- Build – Financing – Maintain) – частный партнер осуществляет проектирование, строительство объекта за счет собственных или/и привлеченных средств, осуществляет техническое обслуживание и содержание объекта в исправном состоянии в соответствии с определенными в соглашении о ГЧП показателями (Private Finance Initiative);
- BOO (Build- Own – Operate; строительство, владение, эксплуатация) – при которой частный партнер осуществляет строительство объекта, после чего владеет им и эксплуатирует его в течение срока действия соглашения о ГЧП, оставаясь собственником и не осуществляя передачу объекта в государственную или муниципальную собственность. При этом экономическая деятельность частного собственника регулируется государством путем установления тарифов на услуги или определенных ограничений на порядок управления объектом соглашения о ГЧП.¹⁴

Как уже отмечалось, проекты ГЧП отличает их долгосрочность и весь жизненный цикл проекта ГЧП можно условно разделить на несколько стадий, включая при этом как подготовительные, так и основные мероприятия.

Основные стадии ГЧП

Описанная ниже последовательность стадий реализации проекта ГЧП является обобщающим опытом реализации проектов ГЧП в Австралии согласно вспомогательному документу, подготовленным Австралийским правительством, и соответственно, данная последовательность является не единственной в своём роде, так как существуют множество других вариаций последовательных стадий для заключения соглашения о ГЧП.¹⁵

1. Одобрение реализации проекта с помощью ГЧП
2. Разработка проекта
3. Выражение заинтересованности частных компаний в осуществление проекта
4. Отправление приглашений заинтересованным лицам
5. Оценка поступающих предложений на данное приглашение

¹⁴ Соколов М. Ю., Маслова С. В. Соглашения о ГЧП: понятие и содержание в теории и практике // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия Право. – 2014. – Вып.4. – С. 126-144.

¹⁵ The Guide to Guidance How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects. (2010). 1st ed. [ebook] Luxembourg: The European PPP Expertise Centre. Available at: <http://www.eib.org/epc/resources/guide-to-guidance-en> [Accessed 7 Mar. 2016].

6. Короткий список потенциальных кандидатов после квалификационного отбора (предварительного отбора)
7. Поступление предложений от потенциальных кандидатов и их соответствующая оценка
8. Выбор победителя
9. Введение переговоров и заключение соглашения
10. Соблюдение условий договора о проекте ГЧП между государством и частным партнером

Так согласно исследованиям Европейского центра по экспертизе ГЧП основной цикл проекта ГЧП включает в себя следующие стадии и шаги:

1. Определение проекта
2. Детальная подготовка
3. Предконкурсная процедура
4. Конкурсная процедура
- 4.1. Проведение самого конкурса
 - 4.1.1. Извещения о проведение конкурса, предварительная квалификация и короткий список
 - 4.1.2. Приглашение на конкурс
 - 4.1.3. Взаимодействие кандидатов
 - 4.1.4. Оценка конкурсных предложений и выбор победителя для заключения соглашения о ГЧП
5. Контракт ГЧП и финансовое закрытие
 - 5.1.1. Окончательный контракт ГЧП
 - 5.1.2. Соглашение о финансовых обязательствах каждой из сторон и финансовое закрытие
6. Реализация проекта

В России – согласно ФЗ о ГЧП, цикл проекта ГЧП следующий:

1. Инициация проекта
2. Оценка эффективности проекта (Value for money)
 - 2.1. Финансовая эффективность и социально-экономический эффект
 - 2.2. Анализ сравнительного преимущества: чистые дисконтированные расходы средств бюджета и объем принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков
3. Отбор частного партнера/ Незапрошенные предложения
 - 3.1. Опубликование сообщения о проведении конкурса

- 3.2. Прием заявок на участие в конкурсе
- 3.3. Предварительный отбор участников конкурса (не обязателен)
- 3.4. Подача конкурсных предложений
- 3.5. Оценка конкурсных предложений и определение победителя
- 3.6. Проведение переговоров с победителем конкурса
- 4. Заключение соглашения о ГЧП
- 5. Реализация проекта – не менее 3 лет

Как мы можем заметить, стадии осуществления проектов ГЧП схожи в разных странах, хоть и имеют некоторые отличия: например, в одних правилах - конкурсная документация готовится заранее еще на стадии разработки самого проекта, в других же - она составляется непосредственно на стадии конкурсной процедуры.

1.2. Концепция ключевых факторов успеха

Термин «ключевые факторы успеха» может трактоваться по-разному и ниже представлены четыре основные направления, которые были изучены в научной и экспертной литературе:

- Необходимый ингредиент в информационной системе управления;
- Уникальная характеристика компании;
- Эвристический инструмент мышления для оттачивания мышления;
- Описание основных навыков и ресурсов, необходимых для достижения успеха на рынке.

Исторически данная концепция зародилась в области информационных систем управления. Затем, она была плавно перемещена в области исследования бизнес-стратегий. В данной области термин «ключевые факторы успеха» используется по-разному в зависимости от той или иной мыслительной школы:

1. Бизнес-характеристика;
2. Инструмент планирования;
3. Рыночная характеристика.

Идея, заключающаяся в том, что существуют несколько факторов, являющиеся определяющими для успеха компании и что эти факторы могут быть установлены, была впервые выдвинута старшим партнером консалтинговой компании McKinsey & Company Ronald Daniel в 1961 году.¹⁶ Затем, данная идея была доработана совместно с Jack F. Rockart в контексте проектирования информационных систем управления.¹⁷

Впоследствии, был разработан термин «критические факторы успеха», который определял ограниченное число областей, в которых удовлетворительные результаты обеспечивают успешную конкурентную производительность для человека, отдела или организации в целом. Критические факторы успеха это несколько ключевых областей, где «вещи должны делаться правильно», чтобы достичь поставленных менеджерами целей и всеобщего процветания бизнеса. Эта концепция подразумевает само ядро бизнес-стратегии,

¹⁶ Daniel D. Ronald Management Information Crisis // Harvard Business Review - 1961. - Vol. 39, № 5. - P. 111-121.

¹⁷ Klaus, G., Grunert, K.G., & Ellegaard, C. The Concept of Key Success Factors: Theory and Method // Perspectives on Marketing Management – 1981. - P. 245-274.

то есть соответствие бизнес-характеристик (ресурсы, навыки, знания) состоянию внешней среды (политическая, экономическая обстановка, самая конкурентная среда).¹⁸

Окружающая среда обладает некоторыми фундаментальными ограничениями и требованиями, угрозами и возможностями, в соответствие с которыми фирмы должны привести свои стратегии, навыки и ресурсы, чтобы достичь успеха. Каждая организация при разработке своей стратегии должна принять во внимание все основные факторы, которые лежат в основе успеха для данной отрасли.

Jack F. Rockart различает пять источников критических факторов успеха:

1. Отрасль, например, характеристики спроса, применяемая технология, продуктовые характеристики;
2. Конкурентная стратегия и положение бизнеса в отрасли, которое определяется историей и конкурентным позиционированием в отрасли;
3. Факторы окружающие среды, например, демография, экономические, правовые и политические факторы (законодательная политика);
4. Временные факторы, например, отсутствие опыта или неквалифицированные рабочие
5. Управленческая позиция в компании.¹⁹

Таким образом, каждый рынок имеет собственные критерии, которые делают компанию успешной, посредственной или неудачной. Эти критерии дифференциации и есть критические факторы успеха рынка.

Кроме того, Critical Success Factors (далее – CSFs) могут быть поделены на две подкатегории:

1. Минимальные факторы успеха
2. Ключевые факторы успеха (далее – КФУ)

Например, чтобы запустить сервис такси, компания должна иметь минимальный набор машин в районе, чтобы время ожидания для клиента было приемлемым. Это может рассматриваться как минимальное требование или минимальный фактор успеха, чтобы быть конкурентоспособным в этой отрасли. Однако, компания может попытаться и отличить себя от других операторов такси, предоставляя услугу или преимущество, которые не является распространенным в данной отрасли. Элементы потребительской

¹⁸ Rockart J. F. A Primer on Critical Success Factors // The Rise of Managerial Computing: The Best of the Center for Information Systems Research – 1981. – Vol. 69. – 64 p.

¹⁹ Rockart J. F. Chief Executives Define their Own Data Needs // Harvard Business Review – 1979. – Vol. 52, № 2. – P. 81-93.

ценности предложения, по которым фирма может позиционировать и отличать себя от конкурентов, называются ключевыми факторами успеха.

И минимальные, и ключевые факторы успеха имеют серьезные последствия для возможностей, которыми фирма должны обладать, чтобы быть успешной на этом рынке. Критические факторы успеха варьируются от отрасли к отрасли и влияют на конкурентные позиции всех игроков в этой отрасли.

Эти факторы успеха являются неким «input» для построения стратегии и цепочки ценности компании.

Применительно к проектам ГЧП, проблематика идентификации КФУ также актуальна и приобретает особую популярность в последние десятилетия. Факторы успеха проектов ГЧП означают определенный набор характеристик и условий, которые имеют сильное и серьезное влияние на результативность, эффективность и жизнеспособность проекта.

Зачем же нам вообще выявлять ключевые факторы успеха? Построение полной картины факторов успеха является серьезным преимуществом при анализе и оценке сильных и слабых сторон, угроз и возможностей в момент принятия решения об осуществлении проекта ГЧП.

Результаты проводимого в рамках настоящей работы исследования позволят узнать, существуют ли такие факторы в России или нет.

В следующем параграфе будет предпринята попытка более детально ознакомиться какие же в принципе бывают ключевые факторы успеха в проектах ГЧП, опираясь прежде всего на анализ зарубежной литературы.

1.3. Зарубежные подходы к ключевым факторам успеха проектов ГЧП

На современном этапе в научной и экспертной среде ГЧП не сформирован единый подход к КФУ проектов ГЧП. Также отсутствует исчерпывающий перечень КФУ. Перечень и содержание КФУ варьируется от минимального до расширенного в зависимости от национального аспекта научной школы мыслителей. Выделяют четыре подхода КФУ в ГЧП:

- КФУ для проектов ГЧП в целом – почти все ученые изучали этот подход (90%);
- КФУ для проектов ГЧП в зависимости от модели (ВОТ – преимущественно);
- КФУ для проектов ГЧП в зависимости от отрасли (транспортная отрасль превалирует);
- КФУ для проектов ГЧП в зависимости от проектной стадии (конкурсная процедура, преимущественно).

Мы более подробно, конечно же, остановимся на подходе КФУ для проектов ГЧП в целом, иногда упоминая другие подходы.

Например, Pongsirir (2002) делает акцент только на создание прозрачной и прочной нормативно-правовой базы в качестве необходимого условия, для того, чтобы частный партнер в принципе захотел участвовать в проектах ГЧП.

Регулирование дает гарантии частному партнеру в том, что, эти нормативно-правовые системы обеспечат защиту от экспроприации, арбитраж коммерческих споров, уважение контрактных отношений, законное возмещение расходов, прибыль пропорциональную принятым на себя рискам. Надежная нормативно-правовая база позволит также увеличить выгоды государства, гарантируя, что партнерства будут работать более эффективно и оптимизировать доступные им ресурсы в соответствие с целями той или иной политики государства (Di Lodovico, 1998, Zouggari, 2003). Baker (2003) аналогичным образом демонстрирует, что характер регулирования и контроля играет решающую роль в принятии решений в проектах ГЧП, подчеркивая, что ГЧП в целом требует более прямого контроля отношений между частным и публичным секторами.

Samii et al. (2002) выделяет более широкий перечень ключевых факторов для создания успешных проектов ГЧП, в том числе:

- ресурсную зависимость;
- симметрию обязательств;
- общие цели;
- интенсивность коммуникаций;
- сотрудничество;

- обучаемость;
- схожесть рабочих культур.

В то время как Kanter (1994) подчеркивает следующие элементы как ключевые составляющие эффективного сотрудничества:

- индивидуальное мастерство;
- взаимозависимость;
- инвестиции;
- информацию;
- интеграцию и целостность.

Так, например, Правительство Бангладеша провело опрос среди работников, которые в той или иной степени были задействованы в проектах ГЧП. В итоге опроса было выявлено более 17 ключевых факторов успеха проектов ГЧП, 6 из которых имели наибольший вес:

- Благоприятная нормативно-правовая база;
- Политическая поддержка;
- Соответствующее и уместное распределение рисков;
- Сильный и порядочный частный консорциум;
- Ответственность и приверженность обеих сторон (частный и публичный партнеры);
- Участие органов государственного управления путем предоставления гарантий.

Самый первый, согласно опросу, фактор — это благоприятная нормативно-правовая база. В опросе подчеркивается, что такие страны-пионеры в области ГЧП как Австралия и Великобритания считают, что независимые, справедливые и эффективные правовые институты являются залогом успешной реализации проектов ГЧП. Прозрачная и стабильная правовая база могла бы сделать контракты и соглашения более приемлемыми для банков. Кроме того, адекватная система разрешения споров способствовала бы обеспечению стабильности в организации проектов ГЧП. Соответствующие справочные руководства, правовые нормы и другие правила были разработаны и хорошо зарекомендовали себя в развитых странах (особенно Австралия: множество guidelines) в целях содействия эффективному применению механизма ГЧП.

Достижения партнерства требует сильной политической поддержки. Это связано прежде всего с появлением множества рисков, новизной (необычностью) подхода, нуждой поддерживать исполнение законов.

Следующим за этим фактором идет уместное распределение рисков. Стоит отметить, что справедливое распределение рисков между частным и публичным партнером является незаменимым фактором успеха в проектах ГЧП, как потом будет отмечено многими исследователями.

Данный процесс должен выявить и оценить все потенциальные риски в том или ином проекте ГЧП, а их распределение должно быть рациональным и следовать золотому правилу ГЧП: риск возлагается на ту сторону, которая лучше способна управлять данным риском. Кроме того, риск должна принимать на себя та сторона, которая заинтересована в активном управлении им и которая обладает необходимыми ресурсами для управления этим риском. Только в этом случае будет возможно предотвратить их или свести к минимуму их последствия. Так, согласно Grimsey (2002)²⁰ существуют, по крайней мере, 9 рисков в любом инфраструктурном проекте ГЧП: технические риски, строительные риски, операционные риски, риск дохода, финансовые риски, форс-мажорные риски, политические и правовые риски, риск задержки строительства/ эксплуатации, экологические риски.²¹

Стоит отметить, что со стороны государства было бы разумным принимать на себя те риски, которые частный партнер не может контролировать. Точно также, участники частного сектора перед осуществлением проекта должны понять все свои риски и быть рациональными в их управлении (Zhang, 2005).²²

Практика формального управления рисками значительно возросла в последние годы значительно, как ключевая часть в управлении строительными проектами, и данное управление имеет огромное значение для успеха проекта путем достижения лучшего соотношения цены и качества (концепция Value for money) в строительстве.

Charman и Ward считают, что эффективное распределение рисков имеет решающее значение для улучшения производительности проекта путем снижения затрат, времени и повышения качества выполняемых работ. Точно также Delmon считает, что эффективное распределение рисков, как правило приводит к более успешным и более прибыльным проектам, что создает преимущества как для публичного, так и для частного партнера. Тем не менее, такое эффективное распределение рисков очень трудно достичь в силу существования определенных рисков, которые присущи инфраструктурным проектам, и которые трудно отнести к той или иной стороне.

²⁰ Grimsey D. and M Lewis, Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure

²² Zhang X. Critical success factors for public-private partnerships in infrastructure development //Journal of construction engineering and management. – 2005. - Vol. 131, №. 1. - P. 3-14

Четвертый по результатам опроса Правительства Бангладеша фактор является сильный и добросовестный частный партнер. Правительство при заключении соглашения о ГЧП должно быть абсолютно уверено в том, что все участники консорциума достаточно компетентны и финансово обеспечены для осуществления реализации проекта. Это также предполагает, что частные компании должны изучить сильные и слабые стороны всех своих потенциальных участников, которые будут задействованы в проекте ГЧП и как раз-таки сформировать консорциум, который благодаря эффекту синергии смог бы использовать сильные стороны каждого из участников. Хорошие отношения среди партнеров имеют решающее значение, так как все они, в конечном счете, несут соответствующие риски и получают выгоды от кооперации (Abdul-Rashid et al., 2006; Corbett and Smith, 2006).²³

В научной литературе подчеркивается, что провалы сотрудничества между частным партнером и государством (проектов ГЧП, альянсы) в большинстве случаев зарождаются еще с момента выбора частного партнера (со стадии конкурсной процедуры), а некоторые считают, что все проблемы начинаются с этапа планирования. Исследование по альянсам выделило также четыре критических фактора для успешного отбора частного партнера, так называемые 4C (critical): compatibility (совместимость), capability (способность), commitment (приверженность), control (контроль).

В общем смысле, партнерства подразумевают под собой некую стратегию высокого риска, однако преимущества при правильной и успешной реализации компенсируют все риски. Для Sprackman (2002) ключевой характеристикой успешного проекта ГЧП являются доверительные отношения между сторонами на основе общего видения.

Пятый фактор успеха согласно опросу «лояльность и ответственность обеих сторон» заключается в том, чтобы обе стороны привнесли свои навыки и реализовали бы свои лучшие ресурсы в проектах ГЧП.

И последним важным фактором успеха проектов ГЧП для респондентов оказался «участие государства в проектах ГЧП путем предоставления гарантии. Большинство проектов, в особенности в транспортной сфере, требуют огромных инвестиций со стороны частного партнера, поэтому частный партнер может отказаться принять на себя один из нескольких коммерческих рисков. Государство должно обеспечить в таких случаях поддержку проекта и существенно снизить риски для частного партнера, чтобы стимулировать желаемый уровень инвестиций с его стороны. Существуют различные формы поддержки проектов ГЧП со стороны государства, для того, чтобы снизить

²³ Abdul-Aziz A. R., Kassim P. S. J. Objectives, success and failure factors of housing public-private partnerships in Malaysia //Habitat International. – 2011. – Vol. 35, №. 1. – P. 150-157.

некоторые из рисков для частного партнера. Например, гарантией может быть соответствующая форма государственного вмешательства для того, чтобы оградить частного инвестора от рисков, которые он не мог предвидеть или контролировать. Кроме того, множество контрактов ГЧП содержат условие, которое обеспечивает минимальный гарантированный доход, что значительно ограничивает воздействие риска спроса на частного партнера.²⁴

Jefferies et al. (2002) выявил следующие категории ключевых факторов успеха:

- Хорошо развитая нормативно-правовая база
- Тщательное фискальное планирование;
- Прибыльные экономические показатели;
- Оценка затрат;
- Управление проектами и экспертиза;
- Состояние существующей инфраструктуры;
- Политическая поддержка;
- Присутствие местного партнера;
- Стабильная макроэкономическая среда;
- Финансовые возможности

Tam et al. расширяет данный список факторов успехов, внедряя систему факторов 5P's, которые имеют решающее значение при инициировании проектов ГЧП. Кроме того, эти факторы рассматриваются с точки зрения инвесторов и своего рода группируют факторы, представленные выше Jefferies et al.

1. Project - анализ потенциала проектов;
2. Partner – присутствие и влияние заинтересованных сторон;
3. Pattern – понимание культуры ГЧП в стране или в регионе;
4. Profitability – гарантия того, что проект будет финансово значимым и обоснованным для частного партнера;
5. Protection – правовая защита инвестиций.

Пожалуй, самый всесторонний анализ ключевых факторов успехов проектов ГЧП был проведен Hardcastle et al (2005), который создал классификацию из 18 ключевых факторов успеха и объединил их в 5 групп:

- эффективная конкурсная процедура;

²⁴ Islam, R. (2012). Key Factors and Readiness Perception Indicators Appraisal: Public-Private Partnership in Infrastructure Development Project in Bangladesh. Masters in Procurement and Supply Management. Institute of Governance Studies BRAC University, Dhaka.

- реализуемость проекта;
- государственные гарантии;
- благоприятные экономические условия;
- развитый финансовый рынок.

Другая широко цитируемая кластеризация была внедрена Zhang (2005), который сосредоточил все свое внимание в исследовании на стадию конкурсной процедуры в проектах ГЧП. Его набор снова включает в себя 5 больших категорий факторов таких как:

- инвестиционная среда;
- экономическая жизнеспособность;
- надежный консорциум;
- сильный финансовый пакет;
- соответствующее распределение рисков.

Несомненно, стоит отметить работу еще одного выдающегося исследователя в области ГЧП – Chan (2010), который в свою очередь выделил факторы успеха в некоторой степени схожим образом с Zhang (2005), добавив некоторые группы из исследования Hardcastle et al. (2005), например, важность финансового рынка.

Основные группы факторов, выделенные в работе Чана с некоторой конкретизацией:²⁵

- Справедливое распределение рисков;
- Сильный и устойчивый частный сектор;
 - а) устойчивые партнерские отношения
 - б) возможность передачи передовых технологий, имеющихся в данной компании
 - в) эффективный контроль-менеджмент
- Разумное государственное регулирование;
 - а) консультации с конечными потребителями (клиентами)
 - б) соответствующее определение проекта
 - в) гарантия государства
- Прозрачная и эффективная конкурсная процедура;
 - а) четкое описание проекта
 - б) состязательность конкурсной процедуры

25 Chan A. P. C. et al. Critical success factors for PPPs in infrastructure developments: Chinese perspective //Journal of Construction Engineering and Management. – 2010. - Vol. 136, №. 5. – P. 484-494.

в) четкие требования клиентов

- Экономическая жизнеспособность проекта;
- Надлежащая правовая база и стабильная политическая обстановка;
- Доступность финансовых рынков.²⁶

Исследователь Li (2003) также исследовал ключевые факторы успеха, однако результаты очень схожи с работой Чана и лишь дополняют его факторы.²⁷

Другой недавний пример систематизации ключевых факторов успехов проектов ГЧП был осуществлен Agrawal и Tiong (2010)²⁸, который фокусирует свое внимание преимущественно на BOT (Built – Operate –Transfer) проектах. В общей сложности он выделил 29 субфакторов, которые объединил в 6 больших групп²⁹:

- преобладающая среда;
- финансовая состоятельность;
- концессионер-консорциум;
- финансовый пакет;
- распределение рисков;
- технические решения.

Qiao et al. (2001) выделяет 8 независимых ключевых факторов успеха проектов ГЧП по схеме BOT (Built-Operate-Transfer)³⁰:

- Политическая и экономическая стабильность
- Правильное определение проекта (соответственное)
- Привлекательный финансовый пакет
- Приемлемые уровни тарифов
- Рациональное распределение рисков;
- Выбор подходящих субподрядчиков;
- Контроль управления;
- Обмен ноу-хау.

²⁶ Li B. Et al. Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry //Construction management and economics. – 2005. – Vol. 23, №. 5. – P. 459-471.

²⁷ Chan A. P. C. et al. Exploring critical success factors for partnering in construction projects //Journal of Construction Engineering and Management. – 2004. – Vol. 130, №. 2. – P. 188-198.

²⁸ Tiong R. CSFs in Competitive Tendering and Negotiation Model for BOT Projects // J. Constr. Eng. Manage. – 1996. – Vol. 122, № 3. – P. 205–211.

²⁹ Tiong R. Yeo K., McCarthy S. Critical Success Factors in Winning BOT Contracts // J. Constr. Eng. Manage. - 1992. – Vol. 118, № 2. – P. 217–228.

³⁰ Hojs, A., Liyange, C. and Temeljotov-Salaj, A. (2010). Analysis of critical success factors for PPP Road projects in Slovenia. School of Built and Natural Environment, University of central Lancashire, Preston.

Ng et al. пытался обобщить несколько категорий факторов успеха в три огромные группы, утверждая, что всестороннее исследование проекта ГЧП должно учитывать все факторы, которые связаны со аспектами проекта и проект ГЧП будет успешным и устойчивым только тогда, когда он экономически жизнеспособный, а также социально и экологически приемлемый. Поэтому, независимо от конкретизации факторов, все они попадают, в конечном счете, в три группы: экономическая, социальная или экологическая.

Помимо научных исследователей экспертную работу по идентификации КФУ проектов ГЧП проводят международные организации и компании.

Например, компания KPMG в своем отчете выделила следующие факторы успеха:³¹

- Конъюнктура и внешняя среда;
- Эффективная эксплуатация объекта;
- Контроль и поддержка со стороны государства;
- Вовлеченность государства;
- Эффективное планирование;
- Эффективное структурирование и финансирование проекта;
- Конкуренция среди потенциальных концессионеров/частных партнеров.

Мировой банк, например, говорит, что успешные проекты ГЧП характеризуются комплексным, всесторонним планированием, четкими контрактными правилами, конкурентной конкурсной процедурой и надежным обеспечением исполнения обязательств контракта.³²

Страны с сильными институтами государственного сектора, как правило, наиболее эффективны в развитии рынка ГЧП и, соответственно, проектов ГЧП. Примеры таких стран включают в себя Великобританию, Южная Африку, Австралию и Чили.

Кроме того, впоследствии сформирован ряд уроков и кейсов по данной проблематике.

Урок 1: Планирование имеет решающее значение для предотвращения провалов. Большинство неудач в проектах ГЧП может быть связано с недостаточным или несуществующим технико-экономическим обоснованием, в том числе нереалистичные прогнозы трафика и неопределенный вклад бюджетных средств.

Общие причины провалов:

- Слабая правовая база и соответственно неразвитые институты право применения;

³¹ Peshkov, A. (2013). Опыт реализации проектов ГЧП: факторы успеха и основные сложности.

³² Cuttaree, V. (2008). Key Success Factors for PPP project based on International Experience.

- Слабый институциональный потенциал и отсутствие четкой стратегии развития рынка ГЧП;
- Нереалистичные прогнозы затрат проектов и прибыли;
- Отсутствие тщательного финансово-экономического анализа;
- Несоответствующее распределение;
- Отсутствие конкурентной конкурсной процедуры;
- Общественное сопротивление (не оценена готовность платить цену).

Урок 2: Оценка доходов и расходов. Сильный акцент должен быть сделан на прогнозирование доходов и затрат в рамках технико-экономического обоснования (проблема завышения доходов).

Кейс: Платная дорога в Венгрии M1/M15. Первая платная автомагистраль на основе ГЧП в Центральной и Восточной Европе. Строительство автомагистрали было завершено в 1995 в срок и в пределах бюджета. И хотя прогноз трафика был спрогнозирован независимыми экспертами, объем перевозок оказался на 40% ниже ожидаемого.

Высокий уровень тарифа не смог окупить низкий спрос. Наоборот, это привело к судебному иску со стороны недовольных пользователей данной автомагистрали. В результате, концессионер не смог больше обслуживать свой долг и государство было вынуждено взять на себя реализацию концессии по высокой цене.

Урок 3: Оценивать платежеспособность пользователей услуг и подготовьте план переговоров с населением. Широкое распространение недовольства и появление оппозиции может преждевременно положить конец проекту ГЧП/ концессии (общественное недовольство, бурные протесты из-за высоких тарифов, поэтому всегда нужно спрашивать народ, а потом устанавливать тариф)

Кейс: Система водоснабжения в Боливии (Кочабамба). В 1999 Правительство Боливии приватизировало систему водоснабжения в Кочабамба путем предоставления концессии на 40 лет международному консорциуму под названием Агуас дель Тунари. Это привело к увеличению цены за воду для местных семей до 20\$, многие из которых зарабатывают лишь 100\$ в месяц.

В 1998 некоторые группы активистов начали протестовать, что привело к вспышкам насилия, в результате которых погибли 9 человек и еще 100 были ранены, а местные лидеры арестованы. В конечном счете, консорциум Агуас дель Тунари объявил, что выходит из проекта.

Урок 4: Необходимо провести обширный анализ осуществимости проекта. Отсутствие надежного технико-экономического обоснования, вероятнее всего, лишит проекта ГЧП преимуществ и уменьшит привлекательность такого проекта для

потенциальных частных инвесторов. Без него государство не сможет точно подсчитать общие финансовые обязательства в соответствии с различными сценариями.

Кейс: Программа платных дорог в Мексике. Включает в себя 52 проекта с 1987 по 1995 годы. Главным критерием при отборе концессионера был самый короткий концессионный срок (не более 15 лет), что привело к высоким тарифам за дорогу.

Затраты на строительство в среднем превысили 25%, в то время как средние фактические доходы были на 30% ниже прогнозируемых (лишь 5 проектов достигли своей цели). Правительство было вынуждено вмешаться и взять на себя реализацию 23 проектов и совершить bail out (\$ 5 млрд мексиканском банкам и \$ 2,6 млрд строительным компаниям)

Урок 5: Соблюдайте условия соглашения. Прибыльность и устойчивость проектов ГЧП, прежде всего, зависит от соблюдения государством требований и условий заключенного соглашения с частным партнером.

Кейс: Thailand Don Muang Tollway. В 1989 году компания Don Muang Tollway (DMT) заключила концессионное соглашение на 25 лет с Департаментом автомобильных дорог Таиланда, в котором объектом соглашения выступает строительство участка автомагистрали стоимостью 407 млн. долларов. Однако, компания столкнулась впоследствии с множествами проблемами, одна из которых была связана с невыполнением (до строительных) обязательств государства. Оно не смогло убрать местную дорогу, которая будет конкурировать с платной дорогой, которую строит DMT.

Таким образом, объемы перевозок и доходы оказались намного ниже прогнозируемых, и к октябрю 1996 года компания больше не могла обслуживать свой долг. Государство не имело выбора кроме как разрешить компании DMT повысить тарифы на проезд по платной дороге и взять на себя обслуживание некоторых из кредитов компании DMT.

Урок 6: Надежная и устойчивая правовая база. Данная нормативно-правовая база жизненно необходима для проектов ГЧП, она в свою очередь устанавливает правила игры для всех участников проекта. Кроме того, это снижает проектные риски и увеличивает шансы на успех проектов ГЧП.

Кейс: Проект платной автострады A1 в Польше. В августе 1997 года транспортная компания GDANSK заключила концессионное соглашение на строительство, финансирование и эксплуатацию участка автострады A1 от Гданьска до Торуна. Однако, данное соглашение не могло быть подписано, потому что ключевая часть законодательства в области ГЧП отсутствовала.

Несколько раундов переговоров и множественные корректировки законодательства имели место в последующие несколько лет. В результате, концессионное соглашение было

подписано спустя лишь 7 лет после начала переговоров. Особенности проекта были значительно изменены, а строительство было поделено на 2 проекта вместо первоначального плана одного проекта.

Урок 7: Сильные и устойчивые институциональные механизмы. Институциональный механизм должен обеспечивать координацию и техническую поддержку, и чтобы механизм сдержек и противовесов выполнялся.

Кейс: Слабый менеджмент программ ГЧП в Португалии. Португалия начала реализовывать свои первые проекты ГЧП в середине 90-х годов в целях более эффективного строительства инфраструктуры. Однако государственный ГЧП unit сильно пострадал из-за отсутствия опыта работы с проектами ГЧП и неквалифицированного персонала. Таким образом, первые проекты ГЧП в Португалии были в большинстве случаев подвержены постоянным задержкам и превышениям расходов, которые планировались изначально.

Кроме того, были и другие проблемы, такие как неадекватное распределение риска, несогласованность и задержки в выдаче государством земли частному партнеру для строительства объектов соглашения и различные экологические аспекты.

Урок 8: Ценность конкуренции в конкурсной процедуре. В случае отсутствия конкуренции среди частных партнеров, частный партнер может надавить на государство, что в конечном счете приведет к затяжным переговорам, задержкам и большим затратам для бюджета страны или региона.

Кейс: Проект автомагистрали в Болгарии (Тракия). Болгарское правительство заключило концессионное соглашение без проведения конкурсной процедуры на финансирование, восстановление, строительство, толлинг (частный партнер будет взимать плату) и эксплуатацию участка автомагистрали А1 в 2004 году.

Оппозиционные партии напали на проект из-за отсутствия прозрачности, высокого доли бюджетных денег в данном проекте, а также из-за высокой стоимости самого строительства платной дороги. Концессионер попросил увеличить стоимость строительства и не согласился принять на себя риск низкого трафика. В результате, в 2006 году переговоры окончились провалом и финансовое закрытие проекта не достигнуто до сих пор.

Урок 9: Минимизация макроэкономического риска и сохранение гибкости. Внешние макроэкономические шоки могут создать непредвиденные для правительства, в результате чего оно не сможет соблюсти свои договорные обязательства в рамках проекта ГЧП

Кейс: Система водоснабжения в Аргентине. В рамках массовой приватизации, было заключено концессионное соглашение с консорциумом Aguas Argentinas для предоставления водоснабжения в Буэнос-Айресе. После экономического кризиса в 2001

году, многие концессии были пересмотрены. В 2006 году правительство расторгло концессионное соглашение, заявив, что Aguas Argentinas не выполнила обязательства по расширению услуг и повышению качества. Компания заявила, что замораживание тарифов было недопустимым, так как в 2001 году песо очень сильно обесценился, что привело к падению реальных тарифных доходов компании. Таким образом, компания не смогла выполнить свои обязательства по улучшению в сложившихся условиях.

Завершить обзор и анализ зарубежных подходов к идентификации КФУ я хотел бы, представив схематичную таблицу (см. Таблица 1):

Ключевые факторы успеха	Источник
Распределение рисков	Qiao et al (2001) Grant (1996)
Сильный частный сектор	Jefferies et al. (2002) Tiong (1996) Birnie (1999)
Выбор частного партнера на конкурентной основе (конкурентная конкурсная процедура)	Jefferies et al. (2002) Kopp (1997) Gentry and Fernandez (1997)
Техническая выполнимость (осуществимость) проекта	Zantke and Mangels (1999) Qiao et al. (2001) Tiong (1996)
Четкое распределение обязанностей/ответственностей между сторонами	NAO (2001) Stonehouse et al. (1996) Kanter (1999)
Тщательный и реалистичный СВА	Qiao et al (2001) Brodie (1995) Hambros (1999)
Доступность финансовых рынков	Qiao et al. (2001) Jefferies et al. (2002) McCarthy and Tiong (1991) Akintoye et al. (2001b)
Прозрачность конкурсной процедуры	Jefferies et al. 2002 Kopp (1997) Gentry and Fernandez (1997)

Good governance (эффективное управление) ³³	Qiao et al 2001 Frilet (1997) Badshah (1998)
Правовое регулирование (законодательная база)	Bennett (1998) Boyfield (1992) Stein (1995) Jones et al. (1996)
Политическая поддержка	Qiao et al (2001) Zhang et al. (1998)
Стабильная макроэкономическая среда	Qiao et al (2001) Dailami and Klein (1997)
Государственные гарантии	Stonehouse et al 1996 Kanter (1999) Qiao et al. (2001) Zhang et al. (1998)
Социальная поддержка	Frilet 1997
Технологический трансфер	Qiao et al. (2001)
Хорошо организованное государственное учреждение	Boyfield (1992) Stein (1995) Jones et al. (1996) Finnerty (1996)

Таблица 1. Другие КФУ в зарубежной литературе.

1.4. Российские подходы к ключевым факторам успеха проектов ГЧП

К сожалению, в российской научной и экспертной среде проблематика КФУ проектов ГЧП изучена недостаточно. Лишь некоторые авторы провели исследование этой важной и актуальной проблемы.

Например, В.Г. Варнавский в своей статье, основываясь на международный и российский опыт, выделяет следующие фундаментальные факторы успеха:

- Политическая воля государства, наличие необходимой нормативно-правовой базы ГЧП и системы регулирования ГЧП

³³ Концепция государственного управления, которая основывается на следующих принципах: верховенство права, равенство и не дискриминация, участие, оперативность, ориентация на консенсус, прозрачность и подотчетность.

Говоря о политической воле, в одном из интервью директор ФЦПФ Александр Баженов говорил: «...принятие закона о ГЧП, и новые поправки необходимы, но они не решающие. Модели ГЧП должны эффективно работать по всей вертикали власти. Важно, чтобы и у губернаторов, и у региональных властей была решимость внедрять новые механизмы, идти на политические риски, опираться на профессиональных экспертов, иметь компетентную команду и государственное мышление».³⁴

- Наличие потока проектов ГЧП, глубина проектов ГЧП и доступность финансовых рынков;
- Уровень экономических и правовых компетенций работников, которые задействованы в работе над проектами ГЧП, а также их профессиональные навыки.

В России не хватает специалистов, которые смогли бы профессионально составить договоры о ГЧП (концессионные договоры). Российские вузы не готовят таких специалистов, а количество программ или спецкурсов в области ГЧП ничтожно мало.

Изучая научные работы д. эконом. н. В.Г. Варнавского в области ГЧП можно выделить также другие факторы успеха, которые важны для развития ГЧП в целом.³⁵

Во-первых, это устранение разногласий между общественными и частными интересами в ГЧП, то есть нахождение некоего баланса и компромисса между ними. Разногласие в большинстве случаев связано с качественным и надежным предоставлением общественных услуг или получением прибыли.

Во-вторых, создание и развитие институциональной среды ГЧП. Сюда входят следующие элементы: разработка соответствующего законодательства, выработка точных рекомендаций и инструкций (guidelines), следование гос-вом и частным партнером общим постулатам и принципам ГЧП, формирование органов исполнительной власти, в ведение которых вопросы ГЧП, создание независимых организаций, осуществляющих экспертизу проектов и консалтинг, формирование центров развития ГЧП и финансово-экономических институтов, которые обеспечивали бы гарантию частных инвестиций (например, многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям).³⁶ В данную группу следует также добавить стабильность социальной и политической среды.

³⁴ Торгово-промышленные ведомости, (2016). ГЧП в ОПК: на чьей стороне политическая воля? [online] Available at: http://old.tpp-inform.ru/analytic_journal/4439.html [Accessed 14 Apr. 2016].

³⁵ Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королёв В. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. – М.: Изд-во Высшая школа экономики, 2010 – 228 с.

³⁶ Отечественные записки. (2016). Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. [online] Available at: <http://www.strana-oz.ru/2004/6/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-rossii-problemy-stanovleniya> [Accessed 22 Mar. 2016].

Большинство стран, в том числе и Российская Федерация, согласно «кривой зрелости» рынка ГЧП, находятся лишь на первом этапе с низкой степенью развитости и низким уровнем деятельности. Данный этап включает в себя³⁷:

- Формулирование основ политики ГЧП;
- Проверка правовой жизнеспособности проекта;
- Определение первоочередных проектов;
- Разработка базовых понятий ГЧП;
- Начало построения рынка услуг ГЧП.

В-третьих, ведущая роль государства в развитии проектов ГЧП с использованием преимуществ, присущих приватизации государственных и муниципальных активов.

Кроме того, В. Г. Варнавский выделяет основные принципы проектов ГЧП, которые, прежде всего, нацелены на удовлетворение общественных нужд:

- Принцип равенства интересов сторон и свободы выбора действий;
- Принцип стабильности контракта ГЧП;
- Ответственность за исполнение условий контракта;
- Прозрачность и обратная связь;
- Стимулирование и гарантии;
- Принцип возмездности;
- Равноправное отношение к иностранным компаниям.

Стоит отметить, что последний принцип в РФ выполнялся, так как согласно ст. 19 ФЗ № 115 «О концессионных соглашениях» концессионерам, в том числе концессионерам - иностранным юридическим лицам, гарантируются равные права, предусмотренные законодательством Российской Федерации, правовой режим деятельности, исключающий применение мер дискриминационного характера и иных мер, препятствующих концессионерам свободно распоряжаться инвестициями и полученными в результате осуществления предусмотренной концессионным соглашением деятельности продукцией и доходами.³⁸

Однако, в принятом в 2015 году Федеральном законе № 224 «О государственно-частном партнерстве, муниципальном-частном партнерстве в Российской Федерации» говорится, что частным партнером в соглашение о ГЧП может быть только российское

³⁷ Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королёв В. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. – М.: Изд-во Высшая школа экономики, 2010 – 228 с.

³⁸ Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О концессионных соглашениях"- Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/

юридическое лицо, то есть иностранные юридические лица не имеют возможности подать заявку на участие в конкурсной процедуре для заключения соглашения о проекте ГЧП и в дальнейшем заключить соглашение о ГЧП, соответственно.

Кроме В.Г. Варнавского, научную работу по ключевым факторам успеха проектов ГЧП выполнили ряд других российских ученых, таких как Федорова Е.А и Гурина В.А. В своей статье «Определение факторов, влияющих на эффективность развития государственно-частного партнерства в РФ» они выделили следующие факторы успеха проектов ГЧП:

- Срок реализации проекта 3-6 лет;
- Региональный и местный уровень проектов ГЧП;
- Реализация проекта ГЧП в транспортной отрасли;
- Распределение рисков;
- Консультативная поддержка проектов ГЧП;
- Информация о проекте в сети Интернет;
- Уровень развития государства;
- Законодательство;
- Коррупционный уровень;
- Участие Инвестфонда в проектах ГЧП;
- Поддержка государства;
- Уровень финансово-экономического состояния предприятия.³⁹

Сазыкина С.А., Растопчина Ю.Л. в своей статье «Факторы успеха реализации механизма государственно-частного партнерства в регионах» рассматривают факторы успеха на примере конкретного региона: Центрального Черноземья. Они выделяют следующие факторы успеха проектов ГЧП:

- Стабильная политическая конъюнктура в субъекте;
- Политическая воля государственных органов;
- Наличие компетентных специалистов в области ГЧП;
- Нацеленность и желание государственных органов субъекта вовлекать частные компании в проекты ГЧП;

³⁹ Федорова Е.А., Гурина В.А., Довженко С.Е. Определение факторов, влияющих на эффективность развития государственно-частного партнерства в РФ//Аудит и финансовый анализ. - 2013. - № 2. - С. 412-421.

- Системный подход к развитию инфраструктуры и привлечению денежных средств.⁴⁰

⁴⁰ Сазыкина С.А., Растопчина Ю.Л. Факторы успеха реализации механизма государственно- частного партнерства в регионах (на примере Центрального Черноземья) // Современная экономика: проблемы и решения. – 2015. – Т.3. – С.120 -130.

1.5. Выводы по первой главе

Обзор и анализ иностранной и российской литературы в области ключевых факторов успеха проектов ГЧП позволяет выделить 4 больших группы факторов успеха проектов ГЧП⁴¹:

- Финансовые и коммерческие факторы: государственные гарантии, хорошо работающий финансовый рынок, наличие долгосрочного спроса на объект соглашения, возможность привлечения капитала, микро- и макроэкономическая стабильность в стране;
- Политические и правовые факторы: стабильность в правительстве, политическая поддержка проекта, нормативно-правовая база в области ГЧП, низкий уровень риска вмешательства государства в реализацию проекта ГЧП (экспроприация, бюрократия);
- Технические факторы: опыт и надежность частного партнера в проектах ГЧП, технические возможности частного партнера реализовать проект ГЧП в долгосрочной перспективе;
- Социальные и экологические факторы: общественная осведомленность и принятие, соответствие проекта ГЧП с условиями окружающей среды.⁴²

Стоит также отметить, что факторы, ведущие к успеху проектов ГЧП в значительной степени, могут зависеть от модели, стадии, отрасли, также страны, в которой он будет реализовываться, а также от особенностей заинтересованных сторон, участвующих в данном проекте (Sobhiyah et al., 2009). В связи с этим, каждый фактор успеха должен оцениваться и применяться от случая к случаю, учитывая особенности каждого проекта, ведь каждый проект ГЧП индивидуален и эффективное управление им – искусство.

Далее был проведен анализ частоты использования ключевых факторов успехов в научных статьях исследователями в области ГЧП, о большинстве, которых было упомянуто выше. Всего было выделено 29 ключевых факторов успеха проектов, которые были собраны в четыре большие группы. Приложение 1 наглядно это демонстрирует.

⁴¹ Dobbins J.H., Donnelly R.G. Summary Research Report on Critical Success Factors in Federal Government Program Management // Acquisition Review Quarterly. – 1998. – Vol. 3. – P. 245-274.

⁴² Tang L. Y. et al. Ranked critical factors in PPP briefings // Journal of Management in Engineering. – 2012. – Vol. 29, №. 2. – С. 164-171.

Основываясь на приложении, можно посчитать частоту упоминания тех или иных КФУ в научной и экспертной литературе и соответственно выделить ТОП-10 факторов успеха:

Таблица 2. ТОП – факторы КФУ в проектах ГЧП

Фактор успеха проектов ГЧП	Частота упоминания
1. Правительственная финансовая поддержка проекта ГЧП	13
2. Наличие апробированной нормативно-правовой базы в области ГЧП	11
3. Экономическая стабильность государства	10
4. Поддержка проекта ГЧП местным населением	10
5. Быстрый возврат инвестиций частного инвестора⁴³	9
6. Четкое и разумное распределение рисков между партнерами	9
7. Доступный финансовый рынок	8
8. Проверенный долгосрочный спрос на объект инфраструктуры	8
9. Стабильное правительство	7
10. Прозрачная и конкурентная конкурсная процедура	7
11. Опыт страны в ГЧП	6
12. Проведение консультаций с конечными пользователями	6
13. Оценка целесообразности ГЧП (сравнение с ГЗ)	5
14. Детальное технико-экономическое обоснование проекта	5
15. Возможность применения инноваций в строительстве и эксплуатации	5
16. Опыт частного партнера в ГЧП проектах	5
17. Стабильная фискальная политика государства	4
18. Гибкость в условиях договора ГЧП	4
19. Опытное государственное управление проектами ГЧП	4
20. Подготовка анализа социальных и экономических последствий	4
21. Долгосрочный доступ к финансированию	3
22. Подробный контракт между партнерами	3
23. Потенциал для быстрого строительства объекта соглашения	3
24. Опыт проектной команды в управлении схожими проектами	3
25. Поддержка со стороны профсоюзов и других общественных организаций	3
26. Детальная оценка влияния на окружающую среду	3
27. Четкая инвестиционная и экономическая политика гос-ва	2
28. Высокая конкуренция среди потенциальных частных партнеров	2
29. Перспектива повышения уровня занятости для местного населения	2

Источник. Расчеты и факторы суммировались из исходя из упомянутых в первой главе авторов.

⁴³ Противоречит самой концепции ГЧП, где соглашение обычное заключается на 25-30 лет.

Частота этих ТОП- 10 факторов указывает на то, что они представляют огромный интерес для большинства ученых в области ГЧП, так они важны и значимы для успеха проекта ГЧП.

Принимая во внимание тот факт, что конкретные проекты ГЧП могут продемонстрировать важность различных факторов успеха, данный обзор дает общий набор особенностей, который наиболее вероятно будет присутствовать в успешной реализованном проекте ГЧП.

Также стоит отметить, что среди этих ТОП - факторов есть узконаправленные, то есть они значительно могут влиять на конкретные проекты и не существенно на уровень развития институциональной среды ГЧП в той или стране. Таким образом, можно создать классификацию, в которой будут общие факторы успеха, то есть применимые к среде ГЧП в целом и факторы успеха, которые прослеживаются только на уровне конкретных проектов.

Из-за неоднородности этих ключевых факторов успеха проектов ГЧП следует сформулировать два определения КФУ в проектах ГЧП:

1. КФУ развития ГЧП на национальном уровне – это совокупность факторов, которая влияет на благополучное и устойчивое развитие институциональной среды ГЧП в стране и успешность проекта ГЧП и включает в себя, прежде всего, следующие факторы: правительственная финансовая поддержка, наличие апробированной нормативно-правовой базы в области ГЧП, экономическая стабильность государства, стабильное правительство и доступный финансовый рынок.
2. КФУ проектов ГЧП – это совокупность факторов, которая влияет на успешность проекта ГЧП и включает в себя, прежде всего, следующие факторы: поддержка проекта ГЧП местным населением, четкое и обоснованное распределение рисков между партнерами, проверенный долгосрочный спрос на объект инфраструктуры, прозрачная и конкурентная конкурсная процедура.

Глава 2. АНАЛИЗ ТОП – КЛЮЧЕВЫХ (ОБЩИХ) ФАКТОРОВ УСПЕХА ГЧП В СТРАНАХ БРИКС

В предыдущей главе в ходе обзора и анализа научной и экспертной литературы в области ключевых факторов успеха ГЧП были выявлены ТОП- факторы успеха. Для упрощенности анализа мы возьмем первые 10 факторов, чтобы проанализировать их в странах БРИКС. Почему страны БРИКС? В качестве основных причин можно указать: аналогия с Россией, то есть эти страны наиболее, похоже по экономическому развитию и развитию рынка ГЧП в целом.⁴⁴

Для начала мы проанализируем, как развиты те или иные общие факторы успеха, которые были выделены в предыдущей главе, а затем посмотрим на некоторые проекты в этих странах, чтобы проследить более узкие факторы, такие как распределение рисков, прозрачная конкурсная процедура и т.п., то есть конкретно то, что варьируется от проекта к проекту.

Общие факторы успеха:

- Правительственная финансовая поддержка проектов ГЧП;
- Наличие апробированной нормативно-правовой базы в области ГЧП;
- Экономическая стабильность государства;
- Доступ к долгосрочным финансовым рынкам;
- Стабильное правительство.

Наличие политической и экономической стабильности будет проанализировано только в Российской Федерации, так как необходимо выявить рекомендации именно для нее и в ее условиях. Другие 3 фактора будет проанализированы во всех странах БРИКС

Факторы успеха, которые прослеживаются в конкретных проектах ГЧП:

- Соответствующее распределение рисков между сторонами;
- Поддержка проекта ГЧП местным населением;
- Проверка надежного долгосрочного спроса на объекты инфраструктуры (трафик на дороге, объем пассажиропотока для авиаперелетов, проходимость и т.п.);
- Прозрачная и конкурентная конкурсная процедура.

Концессионная и другие модели государственно-частного партнёрства среди стран БРИКС наиболее распространены в Индии, КНР и Бразилии. Так согласно Global Competitiveness Index, Китай и Бразилия лидируют по доле проектов ГЧП в развитии производственной инфраструктуры среди стран БРИКС с долями 65% и 55%

⁴⁴ Armijo L. E. The BRICs countries (Brazil, Russia, India, and China) as analytical category: mirage or insight? //Asian Perspective. – 2007. – С. 7.

соответственно. В России же такая доля составляет лишь 25%, Индия- 40%, ЮАР -45%. Наиболее популярная форма ГЧП во всех странах БРИКС: ВОТ.⁴⁵

⁴⁵ Yarigina I. Public private partnership within BRICS //GISAP: Economics, Jurisprudence and Management. – 2014. – №. 3.

2.1. Анализ ТОП-КФУ в Бразилии

В данном параграфе будет проанализированы топовые факторы успеха проектов ГЧП в Бразилии. На основе данного анализа будут выявлены потенциальные рекомендации для Российской Федерации.

Апробированная нормативно-правовая база

Распространению механизмов ГЧП в Бразилии способствовало принятие следующих законодательных актов: Национальная программа по приватизации и Закон о концессиях (№ 8987/95). Данные документы заложили основу участия частного сектора в бразильской экономике. При этом нормативно-правовая база в Бразилии выстроена в соответствии с принципом предоставления услуг государством в развитии инфраструктуры только тогда, когда существует необходимость и нет других альтернатив, что соответствует фундаментальным изменениям, вносимым в государственную политику. То есть всегда подготовительная стадия ГЧП, в которой проводится анализ эффективности и сравнительного преимущества.

В 1995 г. в Бразилии были приняты ключевые нормативно-правовые акты, но положение ГЧП было закреплено позже в Законе о ГЧП № 11079 от 2004 г., который дополнил закон о концессиях. В Бразилии ГЧП определяется как концессионный договор, однако фактически является формой концессии ВОТ, которая предназначена для проектов, нуждающихся в дополнительной поддержке государства.

Закон о ГЧП в Бразилии предусматривает два вида концессий:

1. Спонсируемые концессии, в них частный партнер получает доходы от: а) платы конечных пользователей и б) финансовых субсидий, которые выплачивает государства после строительства объекта инфраструктуры. По сути, мы здесь сталкиваемся с 2 видами платежных механизмов, которые активно используются в Российских проекта ГЧП: direct toll (плата пользователей) и availability payment (плата за доступность).
2. Административные концессии, государство полностью платить за предоставленные концессионером услуги, нет платы за пользование. Государство имеет договорное обязательство гарантировать стабильный поток доходов для частного партнера. В Российской практике – это гарантия минимального дохода (МГД).⁴⁶

⁴⁶ Queiroz, C., Astesiano, G. and Serebrisky, T. (2014). An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders' Viewpoint. 1st ed. [ebook] Inter-American Development Bank, p.26. Available at: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6399/An%20Overview%20of%20the%20Brazilian%20PPP%2>

Бразильское ГЧП непосредственно включает в себя компенсационные выплаты государства частному сектору. В связи с этим он отличается от обычных концессий, предусмотренных в Законе о концессиях, так как ГЧП вовлекает в процесс разделение рисков между сторонами. Таким образом, государство может передавать частному сектору те проекты, которые будут экономически реализуемы, осуществимы за счет тех выплат, которые будут вносить потребители за использование объекта. Более того, закон о ГЧП предоставляет возможность выплат частному сектору за его услуги в соответствии с целями и задачами, установленными в проекте.⁴⁷

В Бразилии совсем недавно был принят новый национальный закон о ГЧП, который применяется ко всем уровням правительства и всем субъектам/предприятиям, которые контролируются правительством в пределах Бразилии. Этот закон устанавливает основные принципы, которым необходимо следовать при разработке проектов ГЧП, виды деятельности, возможные в рамках проекта ГЧП (по сути модели), набор статей, который должен включать в себя любой контракт ГЧП, проведение конкурсной процедуры, создание специального агентства при Министерстве, планирования, которое устанавливает процедуру заключения соглашения о ГЧП и т.п.⁴⁸

Правительственная поддержка проекта ГЧП

Бразильский национальный закон о ГЧП регламентирует такой вид финансовой правительственной поддержки как субсидии. Данная федеральная программа субсидирования находится под ведомством отдела ГЧП при Министерстве планирования, бюджетирования и государственного управления. Процедура выглядит следующим образом: сначала, отправляется запрос на предоставление субсидиарных, который впоследствии рассматривается PPP- unit и Министерством финансов, затем одобряется межведомственным советом ГЧП и удовлетворяется в рамках ежегодного бюджетного процесса. Устанавливаются следующие требования для проектов ГЧП, которые хотят получить субсидии:

- Стоимость более 12 миллионов долларов;
- Срок соглашения о ГЧП от 5 до 35 лет.⁴⁹

0Experience%20from%20a%20Stakeholders%20BF%20Viewpoint%20final.pdf?sequence=1 [Accessed 15 May 2016].

⁴⁷ Pereira C. A. G. Public-Private Partnerships (PPP) and Concessions of Public Services in Brazil //Available at SSRN. – 2014.

⁴⁸ De Sa Almeida A. Public-Private Partnerships in Brazil //Retrieved March. – 2004. – Vol. 5.

⁴⁹ Best practices in Public-Private Partnerships in Latin America: the role of subsidy mechanisms. (2012). 1st ed. [ebook] Washington: World Bank Institute, pp.32-41. Available at:

Следует отметить, другой вид поддержки проектов ГЧП в Бразилии: это фонд гарантирования. Данный фонд управляется федеральным правительством и финансовым институтом, который в тоже время эмитирует облигации для различных страховых компаний и международных финансовых институтов. Эта мера позволяет гарантировать выплаты федерального правительства согласно соглашению о ГЧП.⁵⁰

Доступный финансовый рынок

Проектное финансирование в Бразилии активно развивается в последнее время. Бразильский экономический и социальный банк развития продолжает играть доминирующую роль в долгосрочном финансировании проектов ГЧП Бразилии, но коммерческие банки также активно помогают, предоставляя бридж-кредиты⁵¹ и банковские гарантии. В качестве финансовых кредиторов проектов ГЧП выступают также местные банки развития, такие как Banco do Nordeste do Brazil; Межамериканский банк развития, экспортно-кредитные агентства, федеральная корпорация по страхованию депозитов, бразильские государственные банки и фонды, такие как Banco do Brasil, Caixa Economica Federal, FI- FGTS (инвестиционный фонд, который состоит из вкладов пенсионных фондов).

Бразильский банк развития и Caixa Economica Federal имеют наибольшую долю финансирования за счет государственных стимулов и привлекательных ставок. Тем не менее, риски, которые берет на себя Бразильский экономический и социальный банк развития, часто распределяются между частными банками за счет косвенного кредитования и договоров поручительства, выдаваемых коммерческими банками Бразильскому банку развития.

В 2011 году в целях привлечения частных инвестиций в Бразильскую инфраструктуру был принят Закон 12,431, который установил ряд налоговых льгот для бразильских и иностранных инвесторов. Он также установил, что ни один контракт не должен стоить меньше 20 миллионов бразильских реалов и минимальный срок соглашения – 5 лет.⁵²

Стоит также отметить, что финансирование проектов ГЧП государственными компаниями ограничивается до 70% от общего объема финансирования и может

<http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/BestPracticesroleofsubsidiesmechanisms.pdf> [Accessed 6 May 2016].

⁵¹ тип краткосрочного кредита, выдаваемый банком физическим или юридическим лицам на срок до одного года под достаточно высокий процент для покрытия текущих обязательств заемщика.

⁵² Latinlawyer.com. (2016). Latin Lawyer. [online] Available at: <http://latinlawyer.com/reference/topics/53/jurisdictions/6/brazil/> [Accessed 11 May 2016].

увеличиться до 80%, если проект реализуется в районах с низким уровнем индекса развития человеческого потенциала (ИРЧП). На мой взгляд, это ограничение совершенно справедливо, ведь в иных случаях сама концепция ГЧП теряет смысл и превращается в нечто иное как «государственно-государственное партнерство».⁵³

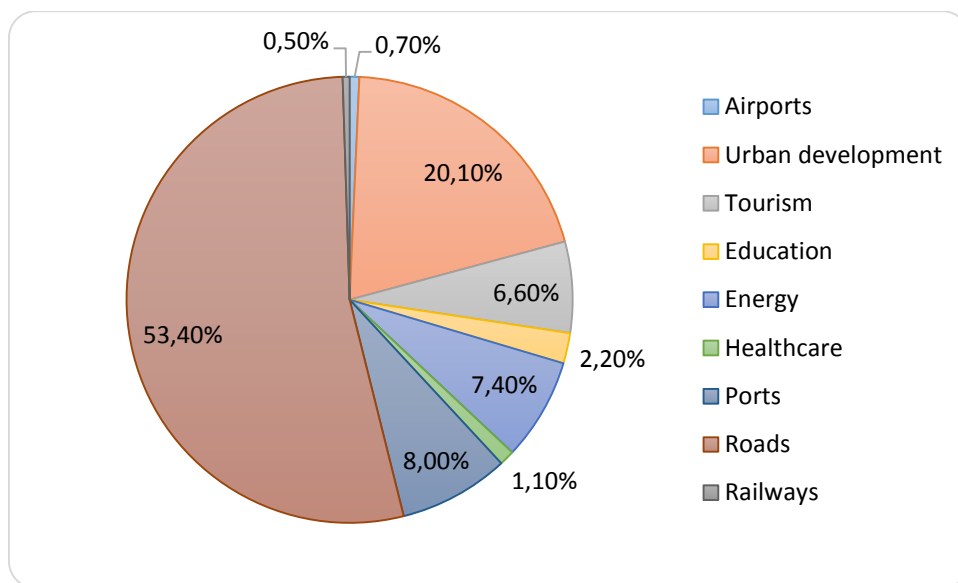
⁵³ Cesar Queiroz (2012). A Review of Critical Steps for Implementing Public-Private Partnerships in Brazil. Washington, DC, USA, pp. 10-11.

2.2. Анализ ТОП-КФУ в Индии

Строительство инфраструктурных объектов и, соответственно, предоставление услуг для общества на основе ГЧП начало набирать высокие обороты преимущественно с 2000 года. Правительство Индии предприняло важные шаги, направленные на развитие оперативной и институциональной политики ГЧП для ускоренного развития инфраструктуры в стране. Согласно прогнозам Министерства финансов Индии, Индия должна около 8 % годового ВВП тратить на инвестиции в объекты инфраструктуры, обеспечивая тем самым устойчивое экономическое развитие страны. Поэтому в долгосрочных планах ГЧП рассматривается как один из наиболее перспективных механизмов инвестиций в инфраструктуру.⁵⁴

Согласно базе данных проектов ГЧП, в Индии на момент 2011 года было осуществлено более 758 ГЧП проектов. Распределение по отраслям наглядно демонстрируется в рисунке 1.

Рисунок 1. Отраслевое деление проектов ГЧП в Индии



Источник: PPP India Database

Из рисунка видно, что большинство контрактов ГЧП заключается для строительства дорог и развития городской инфраструктуры. Как результат, большинство населения не поддерживают проекты ГЧП и выходят на различные пикеты и митинги, так как их потребности совершенно иные. Население Индии в настоящий момент составляет около 1,3 миллиарда человека, а в 2015 году естественный прирост населения составил 26,5 миллионов человек. Такому быстро растущему населению необходимы школы, новые

⁵⁴ Гафурова, Г. (2013). Опыт Индии в поддержке и развитии ГЧП. 1st ed. [ebook] Актуальные проблемы экономики и права. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/opyt-indii-v-podderzhke-i-razviti-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva> [Accessed 23 May 2016].

больницы, новое доступное жилье, однако доля таких проектов в структуре проектов ГЧП составляет лишь 3,3 %

Апробированная нормативно-правовая база

В стране пока не сформирована четкая нормативно-правовая база, регламентирующая организацию и функционирование совместных предприятий на основе ГЧП. Эта сфера регулируется, в основном, различными предписаниями и директивами (по разработке, оценке и одобрению проектов, по финансовой поддержке и проч.), а также положениями, определяющими ГЧП в отдельных отраслях экономики в соответствии с имеющимся законодательством в отношении частного сектора. Кроме того, в Индии формируется целая система институтов, отвечающих за развитие и обеспечение функционирования ГЧП, в результате чего были достаточно проработаны вопросы проектов ГЧП, начиная от момента формирования проекта, заканчивая контролем за его реализацией.⁵⁵

В данный момент существует набор инструментов ГЧП, который включает в себя отдельные инструментариумы для пяти секторов. Данный «Toolkit» должен помочь улучшить процесс принятия решений в инфраструктурных проектах ГЧП в Индии, как в частном, так и публичном секторах.

Наиболее четкая система регулирования ГЧП к настоящему времени сформировалась в сфере инфраструктуры. В Индии орган ГЧП входит в состав департамента инфраструктуры министерства экономики, который является Высшим руководящим органом во главе с премьер-министром Индии, в задачи которого входит:

- выработка основных направлений политики в данной области;
- повышение роли ГЧП в национальной экономике;
- контроль над реализацией важнейших проектов.

Также действует Комитет по инфраструктуре при Кабинете министров под председательством премьер-министра Индии, функциями которого является:

- политическое одобрение новых проектов;
- создание финансовых и правовых механизмов для увеличения притока инвестиций.

В практическом плане оценкой экономической целесообразности проектов ГЧП в Индии занимается непосредственно Плановая комиссия, в то время как задачи по их окончательному одобрению возложены на Оценочный комитет по ГЧП.

⁵⁵ Priya M. S., Jesintha P. Public private partnership in India //Journal of Management and Science. – 2011. – Vol. 1, №. 1. – P. 2249-1260.

Кроме того, совместно с Правительством Индии был сформирован информационный портал, позволяющий потенциальным инвесторам ознакомиться с возможностями и организационными вопросами функционирования ГЧП в Индии.

Для ускорения процесса государственного согласования проектов ГЧП в Министерстве финансов Индии действует система «одного окна», которая предусматривает направление ведомством, заинтересованным в осуществлении какого-либо проекта, оформленной в соответствии с принятыми стандартами заявки в Оценочный комитет для получения его первичного одобрения, после чего объявляется тендер и выбирается победитель, с которым это ведомство заключает договор по образцу разработанного министерством финансов типового концессионного соглашения. В случае если договор составлен в форме иной, чем типовое концессионное соглашение, требуется дополнительное согласование проекта в Экспертном комитете, Минфине и заинтересованном ведомстве.

Также существует множество руководств в области ГЧП, которые в значительной степени облегчают жизнь, как и представителям публичной власти так и для частных партнеров, которые планируют участвовать в проектах ГЧП ⁵⁶:

- Compilation of Scheme and Guidelines for Financial Support to PPPs Infrastructure;
- Scheme and Guidelines for India Infrastructure Fund;
- A compendium of guidelines for Central Sector PPPs;
- Public Private Partnerships Scheme and Guidelines for India Infrastructure Project Development Fund.

Кроме того, конкурсная процедура стандартизирована, как и некоторые договорные документы: Запрос на Квалификацию (RFQ), Запрос на предложение (RFP) и RFP для технических консультантов, Модели концессионных соглашений для различных секторов, включая автомобильные дороги (национальные и государственные автомагистрали), порты, городской транспорт и т.д.⁵⁷

Правительственная финансовая поддержка ГЧП

В целях повышения коммерческой привлекательности крупных инфраструктурных проектов, в Индии существует несколько видов государственной поддержки проектов ГЧП. Прежде всего это система субсидированного финансирования, которая была внедрена правительством Индии.

⁵⁶ Pppinindia.com. (2016). Public Private Partnerships In India- Reports and Policy Documents. [online] Available at: <http://www.pppinindia.com/reports-policy-documents.php> [Accessed 23 May 2016].

⁵⁷ Pppinindia.com. (2016). *Public Private Partnerships In India - overview*. [online] Available at: <http://www.pppinindia.com/overview.php> [Accessed 23 May 2016].

В соответствии с этой системой под проекты, которые признаны экономически целесообразными, однако не отвечают критериям возвратности финансовых средств, выделяются субсидии в размере до 20% от совокупного объема капиталовложений. Решение о выделении таких субсидий принимает межминистерский Полномочный комитет.

Дополнительные дотации вплоть до 20% могут выделяться министерствами, правительствами штатов или другими ведомствами, по линии которых реализуется тот или иной проект.

Для покрытия дефицита финансирования инфраструктурных проектов ГЧП в стране создана Индийская инфраструктурная финансовая компания, которая оказывает финансовую поддержку для реализации проектов в объеме 20% от их стоимости в форме прямых займов или банковского рефинансирования (при этом до половины заимствований может быть предоставлено в форме субординированного долга). Компания, в свою очередь, привлекает средства на внутреннем и зарубежных рынках (в том числе от международных финансовых организаций, таких как Всемирный Банк и Азиатский банк развития) под гарантии индийского правительства, в том числе посредством выпуска безналоговых облигаций.⁵⁸ В соответствии с отчетами этой компании PFCL за время существования компании уже было профинансировано 177 проектов на общую сумму в 225 трлн рупий.

Также существует Индийский Фонд развития инфраструктурных проектов, который действует под эгидой Минфина. Этот фонд формируется в размере 1 млрд рупий и предназначен для компенсации части расходов по подготовке проекта – подготовке проектно-сметной документации, оплаты консультационных услуг и других необходимых работ. Помощь предоставляется на бесплатной основе в объеме до 75% затрат, однако в условиях договора с частным партнером будет прописано, что подрядчик должен компенсировать понесенные Фондом затраты в виде 40% от вознаграждения за успех (в том случае, если частный партнер инвестирует деньги в проект). Если проект предполагает передачу объекта в управление, т.е. партнер не несет никаких инвестиционных расходов или они минимальны, то сумма, уплачиваемая Фонду с вознаграждения, составит 25%. Для выполнения этого требования претендентами на получение помощи из Фонда могут стать только компании, ожидаемая прибыльность которых по итогам реализации проекта составит не менее 20% (если речь идет о концессиях), или сэкономленные средства должны компенсировать затраты государства в течение 6–8 лет (если речь идет о контрактах на

⁵⁸ Ценная бумага, доход по которой не облагается федеральными законами.

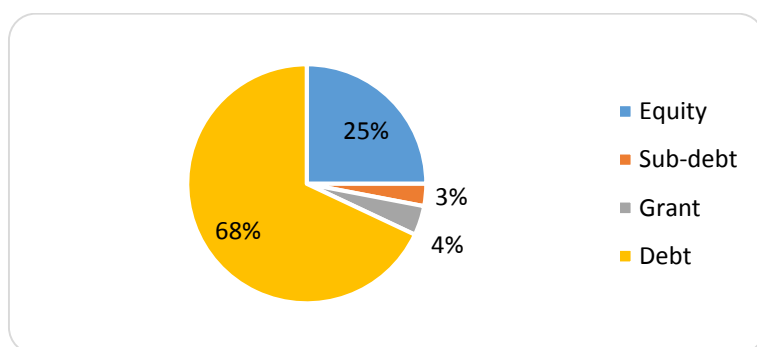
управление). По данным портала PPP India, за время существования проекта были предоставлены субсидии по 40 проектам общей суммой 45,6 трлн рупий.

Кроме того, стоит отметить такой механизм господдержки проектов ГЧП как механизм налоговых стимулов. Так, участие частных инвесторов в ГЧП предполагает освобождение их от налогов вплоть до 10 лет и отмену импортных пошлин на ввоз оборудования и техники для дорожного строительства.⁵⁹

Доступный финансовый рынок

Инфраструктурные проекты ГЧП в Индии до сих пор в значительной степени финансируются за счет заемного капитала (долгового капитала) – около 68% от общей стоимости проекта. Акционерный капитал обычно достигает в среднем 25%, гранты от государства до 4% и 3% это, как правило субординированный заем. Гранты предоставляются в основном в виде денежной поддержки, оказываемой как государством, так и центральным правительством, чтобы сделать проекты ГЧП жизнеспособными.⁶⁰

Рисунок 2. Структура финансирования проектов ГЧП



Источник: PPP India Database

Институты, которые доминируют в обеспечении финансирования инфраструктурных проектов в Индии, являются коммерческими банками. Более 72% процентов от долгового финансирования составляют обычные кредиты коммерческих банков, а остальные 28% обеспечивают другие институциональные кредиторы. По оценке Всемирного банка, данный показатель в Индии чуть выше по средним показателям в развивающихся странах в целом, в которых доля коммерческих банков в долговом

⁵⁹ Jain N. Public private partnership in India //ZENITH International Journal of Business Economics & Management Research. – 2015. – Vol. 5, №. 5. – P. 120-130.

⁶⁰ Субординированные кредиты имеют приоритет над акционерным капиталом при погашении долга, но имеют вторичное (подчиненное) отношение к коммерческим кредитам или другому старшему долгу с точки зрения прав требования на активы. Таким образом, ставка доходности по субординированным кредитам выше, чем у коммерческого или старшего долга, поскольку с ними связаны более высокие риски (Макроэкономический проект – ГЧП: финансовые аспекты, USAID) 2012 год.

финансировании составляет около 62%. Другими институциональными кредиторами обычно являются India Infrastructure Finance Company Limited (34,4%), Infrastructure Development Finance Company (22%), Industrial Development Bank of India (17,3%), а также другие финансовые институты.

Стоит сразу отметить, что опираться на коммерческие банки в качестве основных кредиторов проектов ГЧП является ненадежной и нестабильной перспективой, так как банки, вероятнее всего, будут ограничены в будущем предоставлении кредитования участникам проекта ГЧП в связи с проблемой несоответствия баланса (активов и пассивов). Кроме того, коммерческие банки не способны предоставить очень длинные кредиты. Такие длинные кредиты крайне необходимы для проектов ГЧП/ концессий, где срок соглашения обычно составляет 30 лет.

Некоторые нормы в принципе запрещают выдавать кредиты крупным застройщикам, так, например, требование определенного объема капитала в компании для получения долгового финансирования. Субординированный кредит немного решает эту проблему, снижая такое требования, но в тоже время повышает процентную ставку, увеличивая тем самым долговую нагрузку на частного партнера, и, в конечном счете, на публичную сторону.

Кроме того, в Индии финансирование проектов ГЧП активно происходит за счет привлечения иностранного капитала. Правительство Индии активно поощряет иностранных партнеров различными преференциями. Например, существует возможность 100% участия иностранного капитала в развитии дорожной сети; частный партнер в таком случае освобождается от налогов на доходы на 10 лет, а также получает субсидии.

В Индии около 35% проектов финансируется за счет международных компаний. Больше всего иностранные инвестиции задействованы в таких сферах ГЧП, так строительство и эксплуатация дорожных сетей, аэропортов и аэродромов, а также морских портов. Наиболее популярные иностранные компании: Maersk, P&O, Dubai Ports International, Port of Singapore Authority, и др.⁶¹

В целом в Индии в настоящий момент рассматривается возможность использования других инструментов финансирования, таких как инфраструктурные облигации, использование средств пенсионных, страховых и сберегательных фондов.

Барьеры развития ГЧП в Индии

1. Нормативно - правовая среда: в настоящее время не существует независимого регулятора ГЧП в Индии. В целях привлечения больших объемов внутреннего и

⁶¹ Pppinindia.com. (2016). Database PPPs in India- Public Private Partnership. [online] Available at: <http://www.pppinindia.com/database.php> [Accessed 23 May 2016].

международного частного финансирования инфраструктуры, требуется более надежная нормативно-правовая среда, а также независимое регулирование.

2. Отсутствие информации: не хватает всеобъемлющей базы проектов ГЧП. Онлайн база проектов, состоящая из всех документов проекта, включая технико-экономическое обоснование, статус различных разрешений и земельных приобретений, будет полезна для всех потенциальных участников
3. Отсутствие институционального потенциала: ограниченные институциональные возможности для крупных и сложных проектов в различных центральных министерствах препятствуют реализации целей.
4. Доступность финансирования: в отношении долгового финансирования для реализации проектов ГЧП частный партнер сильно зависит от коммерческих банков, что значительно повышает нагрузку и риски для него.⁶²

Рекомендации для России

В Индии в настоящий момент выработано значительное число механизмов поддержки ГЧП, основная идея которых может быть использована в России.

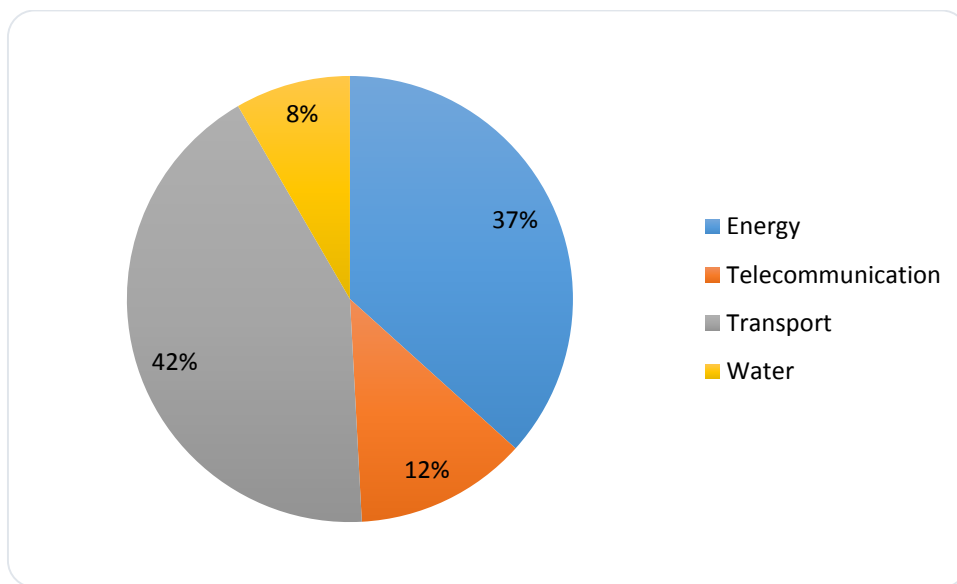
Опыт по предоставлению льгот иностранным инвесторам, доля которых в Индии составляет более 35%, а также финансовая поддержка жизнеспособности стратегически важных для страны проектов. Во многом положительный опыт Индии связан со стандартизированным подходом к формированию проектов, что может быть использовано в России при разработке стандартов ГЧП. Кроме того, опыт государственной поддержки проектов в качестве различных дотаций и создания специальных фондов также очень ценен для России, в которой в настоящий момент существует лишь Инвестиционный фонд. Также интересен опыт «системы одного окна» в целях упрощения системы одобрения проекта ГЧП.

⁶² Ey.com. (2016). Public private partnerships in India, challenges for PPP in India, PPP recommendations for India. [online] Available at: <http://www.ey.com/IN/en/Industries/Government---Public-Sector/Accelerating-public-private-partnerships-in-India> [Accessed 23 May 2016].

2.3. Анализ ТОП-КФУ в Китае

В Китае существует множество моделей ГЧП, однако наиболее популярная, как и в других странах БРИКС – BOT (Build- Operate – Transfer). На рисунке 3 представлены основные сферы проектов ГЧП: наибольшую долю по стоимости контрактов занимают проекты ГЧП в транспортной и энергетической отраслях.

Рисунок 3. Отраслевое деление проектов ГЧП в Китае



Источник: http://nrl.northumbria.ac.uk/17192/1/Paper_330_Camera_Ready.pdf

Апробированная нормативно – правовая база в области ГЧП

Стоит сразу отметить, что в Китае сформирована жесткая система контроля реализации проектов ГЧП на всех стадиях его жизненного цикла, кроме того, есть возможность и опыт привлечения иностранного капитала в проектах ГЧП. Однако данный контроль значительно затягивает сам процесс утверждения проекта ГЧП и откладывает сама конкурсную процедуру, а затем и последующее заключения соглашения о ГЧП.

Развитие механизмов ГЧП в Китае регулируется двумя основными законами, прежде всего это закон «О методах управления городскими коммунальными концессиями» 2004 года, который закрепляет правовые основы реализации проектов по улучшению городской инфраструктуры. В том же году был принят другой закон, который в первую очередь был направлен на реформирование инвестиционных схемы, облегчающей процедуру утверждения частных инвестиций, что значительно повысило привлекательность участия в проектах ГЧП.

В 2005 году было принято заключение Государственного Совета, способствующее развитию негосударственного сектора экономики. Это дало дополнительный толчок

развитию ГЧП в Китае, оно по сути допустил частный сектор к участию в проектах в таких сферах, как энергетика, железные дороги, авиация, переработка нефтепродуктов и связь.

Также Правительство Китая выпустило шесть стандартных контрактов ГЧП в таких отраслях как дороги, водный и энергетический секторы, утилизация твердых бытовых отходов, газовые, железнодорожные и коммунальные услуги. С тех пор, несколько министерств и около 20 местных органов власти на областном и муниципальном уровнях опубликовали соответствующие правила. Стоит отметить, что законодательной базы ГЧП на национальном уровне и национального органа, отвечающего за политику ГЧП в Китае и который бы определил правовые ограничения и риски для частного партнера, до сих пор нет.⁶³

Основным органом государственной власти, осуществляющим государственное управление в сфере государственно-частного партнерства, является Национальная Комиссия по развитию и реформам Китайской Народной Республики, в функции которой входит:

Также в Китае осуществляет свою деятельность Центр исследований государственной политики Китая, являющийся научным центром Национальной Комиссии по развитию и реформированию Китая. В функции Центра входит содействие достижению целей общества по процветанию и развитию через осуществление государственно-частного партнерства путем оптимизации взаимодействия между органами государственной власти, учеными и предпринимателями с целью накопления и анализа совокупного опыта в сфере государственно-частного партнерства для достижения в дальнейшем получения услуг приемлемого качества по доступной цене.

Таким образом, законодательная и правовая базы Китая для участия частных инвесторов в проектах ГЧП пока недоработаны. В частности, до сих пор нет полного правового акта о проведении проектов BOT и PFI. По-прежнему существует высокий риск как для государства, так и частного сектора в участии в проектах ГЧП.

Правительственная финансовая поддержка проектов ГЧП

В 2008 году Китайское Правительство объявило о улучшении кредитных условий кредитования, снижении налогов и запуске массивной программе расходов на инфраструктуру, чтобы компенсировать неблагоприятные экономические условия путем повышения внутреннего спроса.

⁶³ Thieriot H. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN CHINA // The International Institute for Sustainable Development. – 2015. – 25 p.

Также, в целях регионального содействия через проекты ГЧП, Китай инициировал создание нескольких многосторонних банков развития и механизмов:

- Азиатский Инфраструктурный Инвестиционный Банк;
- Новый Банк развития;
- Дорожный фонд (около 40 миллиардов юаней).

Однако данные меры не особо решают другие проблемы, такие как фрагментарный процесс утверждения ГЧП, в котором решение об утверждении распределяется по различным государственным ведомствам, что в свою очередь делает принятие решений о ВОТ затруднительным. Таким образом, права частного инвестора ограничены бюрократическим процессом в ходе утверждения проекта. Для китайских частных партнеров совершенно нормально ждать год приглашения на конкурсную процедуру – «китайский стандарт ГЧП» (Chen 2009). Система согласования проектов ГЧП в Китае может быть значительно упрощена и ускорена, если будет принята система «one-window» (см. подробнее опыт Индии).

Информация о проектах ГЧП, их деталях, особенностях после реализации проекта, стоимости проекта и др. обычно не публикуется, так как считается коммерческой либо государственной тайной, что затрудняет сама оценку эффективности ГЧП в Китае.

Стоит отметить, что Правительство Китая до сих пор скептически относится к получению прибыли частными инвесторами от участия в общественных инфраструктурных проектах. Прежде всего, причиной является забота о малоимущих слоях населения Китая, которые не могут позволить себе платить за услуги общественной инфраструктуры. Однако, частным инвесторам необходима возможность получения минимального финансового дохода для участия в развитии объектов инфраструктуры, и правительство обязано предоставить гарантию такого дохода.

Доступный финансовый рынок

В проектах ГЧП в Китае могут быть привлечены различные поставщики капитала. Обычно капитал SPV (специальная проектная компания) формируется за счет одного или нескольких инвесторов. Данная проектная компания впоследствии берет займы преимущественно у коммерческих банков. Китайские банки имеют большую ликвидность и низкую стоимость заимствований и считаются лучшим вариантом для привлечения средств в проект ГЧП. Международные банки считаются более дорогими и им сложно принять ведущую роль во внутреннем финансировании проектов ГЧП в Индии. Однако, в некоторых местных проектах ГЧП использовались кредиты Азиатского банка развития и Всемирного банка.

Барьеры развития ГЧП в Китае

Ненадежная правовая база (Ho, 2006, Wang, et al, 2012)⁶⁴: реализация проектов ГЧП в Китае страдает от отсутствия надежной правовой базы (национального закона), четких правовых определений и системы оценки проектов ГЧП по принципу «Value for money».⁶⁵

1. Отсутствие системы поддержки как таковой: большинство проектов ГЧП в Китае управляются на уровне провинций или муниципальных органов под ведомственным руководством различных секторов. Тем не менее, Wandetal (2010) утверждают, что в Китае нет специального созданного на национальном уровне органа ответственного за проекты ГЧП, как например, Partnerships UK или Национальный Совет по вопросам ГЧП в США. Создание специализированного учреждения по проектам ГЧП необходимо срочно в первую очередь для создания национального руководства по вопросам ГЧП, который будет содействовать в реализации проектов ГЧП как частному, так и публичному партнерам.
2. Несбалансированное партнерство: ГЧП проект рассматривается как инструмент «быстрого решения» для снижения бюджетного давления вместо того, чтобы рассматривать его как эффективный инструмент повышения производительности и качества предоставления общественных услуг населению. Почти после 30 лет практики, правительство в Китае до сих пор не в полной мере признает эффективность частного капитала и улучшению навыков управления в развитии инфраструктуры с помощью частного партнера, а также не хочет, чтобы частная компания подрывала триада доминирующее положение централизованной плановой экономики в поставке общественных благ. С другой стороны, частный партнер ориентирован на краткосрочное извлечение финансовой выгоды вместо духа долгосрочного партнерства (Ho, 2006). Все это сказывается на неадекватном распределении рисков между сторонами и не помогает построить долгосрочное надежное партнерство.
3. Отсутствие опыта: Установлено, что частным партнерам в Китае не хватает опыта в коммерческих, правовых, технических и политических аспектах проектов ГЧП (Ho, 2006, Wang, et al, 2012).

⁶⁴ Wang S. Q., Ke Y. J., Xie J. Public-private partnership implementation in China //ACCA Workshop–Taking the Stock of PPP and PFI Around the World: Country Case Study Paper, Kyoto University, Kyoto. – 2010. – P. 20-21.

⁶⁵ Многосторонняя оценка эффективности проекта ГЧП, которая включает в себя экономическую, финансовую, социальную и бюджетную эффективность.

2.4. Анализ ТОП-КФУ в Южной Африке

Апробированная нормативно-правовая база

Государственно-частное партнёрство в ЮАР появилось в конце 1990-х гг. Оно основано на ст. 217 Конституции и регулируется следующими нормативно-правовыми актами: принятые в 1999 г. Закон об управлении государственными финансами и Нормативный регламент №16 Министерства финансов; Закон о муниципальных образованиях (2000 г.) и Закон об управлении муниципальными финансами (2003 г.). Законодатель пошёл по пути разграничения проектов по уровням государственного управления. Муниципальные проекты структурируются согласно Нормативному регламенту о муниципальном ГЧП от 2003 г. Кроме требований к проектам ГЧП, предъявляемым на национальном и региональных уровнях, реализация муниципальных и отраслевых проектов требует обязательного соблюдения подзаконных актов муниципальных органов власти и профильных ведомств. Ключевыми критериями соответствия бизнес-проектов целям ГЧП считаются возможность их реализации, экономическая отдача и передача рисков частной стороне.

Государственный департамент не имеет права переходить к фазе комплектации проекта ГЧП без письменного утверждения от министерства финансов технико-экономического обоснования проекта, указывающего на доступность проекта по цене, его привлекательность с точки зрения соотношения цены и качества и предусматривающего перевод технических, операционных и финансовых рисков с государства на частный сектор.

Также Южная Африка создала специальное подразделение казначейства при Министерстве Финансов ЮАР, чтобы тщательно исследовать качество, доступность и ожидаемую фискальную стоимость предлагаемых проектов ГЧП. Деятельность созданного Управления по государственно-частному партнерству (УГЧП) финансируется исключительно из бюджета Казначейства. От имени государства УГЧП занимается рассмотрением технико-экономических обоснований для проектов, организацией и проведением публичных тендеров, с последующим подписанием контрактов, а также выполняет контрольную функцию, осуществляя надзор за исполнением сторонами своих обязательств. В своей практической деятельности Управление тесно сотрудничает с другими ведомствами ЮАР, властями южноафриканских провинций и муниципальных

образований (например, по вопросам развития систем водоснабжения, электрификации и канализациями).⁶⁶

В 2001 году для поддержки государственных ведомств, желающих вступить в соглашения ГЧП, министерство финансов создало специальную Группу ГЧП. Одними из основных целей Группы являются предоставление функций передовика инновационной инфраструктуры и оказание услуг посредством внедрения ГЧП, а также осуществления успешных проектов ГЧП и разработки эталонных схем и шаблонов по успешным проектам ключевых объектов инфраструктуры и сектора услуг. Кроме того, Группа пытается найти пути решения возможных проблем и содействует успешной реализации ГЧП.

PPP-unit при национальном казначействе был создан в 2004 году и является ведущим государственным учреждением для ГЧП проектов в Южной Африке. Помимо регуляторной функции, этот unit играет ключевую роль в развитии рынка ГЧП в Южной Африке.

PPP Unit:

- разрабатывает, формулирует и продвигает политику ГЧП, а также разрабатывает документацию для формализации и стандартизации процессов ГЧП;
- оказывает непосредственную техническую помощь национальным и провинциальным ведомствам, муниципальным образованиям в подготовке проектов ГЧП с целью достичь «value for money» и адаптировать лучший международный опыт в Южноафриканском контексте;
- предусматривает ежеквартальное ГЧП обучение, как для государственных, так и для частных секторов;
- центр знаний, который находится в постоянном контакте с международными организациями ГЧП, чтобы гарантировать, что Южная Африка шагает в ногу с лучшими международными практиками.

Доступный финансовый рынок

Финансовая структура проектов ГЧП в ЮАР широко варьируется от проекта к проекту, от сектора к сектору. В основном, частный партнер привлекает как собственные, так и заемные средства для финансирования проекта ГЧП. Стоит отметить, что некоторые проекты ГЧП не вовлекают заемного финансирования вообще, будучи полностью финансируемы за счет корпоративных финансов или сочетанием государственных средств и

⁶⁶ Варнавский, В. (2016). УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫМИ ПАРТНЕРСТВАМИ ЗА РУБЕЖОМ. 1st ed. [ebook] Available at: <https://vgmu.hse.ru/data/2013/01/14/1303209744/%D0%92%D0%B0%D1%80%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20134-147.pdf> [Accessed 23 May 2016].

частного капитала. В проектах, где конечный пользователь платит за пользование объектом инфраструктуры, также используется государственное финансирование для покрытия строительных и эксплуатационных затрат проекта.⁶⁷

Финансовый рынок в ЮАР в целом находится на начальном этапе развития, и финансирование проектов ГЧП, это, прежде всего, банковские кредиты.⁶⁸ И хотя финансирование через облигации является довольно распространенной формой в развитых странах, в Южной Африке такое финансирование не особо успешно.

Если подробно взглянуть на структуру финансирования, то 64% приходит от коммерческих банков, 31% от финансовых институтов развития и 5% от пенсионных и страховых фондов. Коммерческий банковский рынок кредитования представлен в основном 5 банками Южной Африки – Standard Bank, Nedbank, ABSA, RMB, and Investec. Эти банки играют ключевую роль в долговом финансировании проектов ГЧП, выступают старшими кредиторами или являются поставщиками субординированного долга. Банки развития также играют ключевую роль в финансировании проектов ГЧП; местные банки развития: Корпорация промышленного развития и Банк развития Южной Африки. Международные банки развития — это в основном Международная финансовая организация, Датское агентство по страхованию экспортных кредитов, Африканский банк развития и Европейский инвестиционный банк.⁶⁹

Правительственная поддержка проектов ГЧП

В законодательстве ЮАР в области ГЧП прямо не регламентирована какая-либо финансовая поддержка проектов ГЧП. Однако, стоит отметить существование фонда проектного развития Южной Африки, который создан в рамках Национального Казначейства в соответствии с Законом об управлении государственными финансами. Его основная функция заключается в поддержке государственных организаций с затратами, связанные с проведением конкурсной процедуры на право заключения соглашения о ГЧП. Он также предоставляет финансирование на подготовку технико-экономического обоснования проектов ГЧП. Финансирование из этого фонда может быть получено, только если проект был поддержан от Органа ГЧП при Национальном Казначействе.⁷⁰

⁶⁷ Introducing Public Private Partnerships in South Africa. (2007). 1st ed. National Treasury: PPP Unit.

⁶⁸ Key Challenges to Public Private Partnerships in South Africa: Summary of Interview Findings // Castalia Advisors. – 2007. – 33 p.

⁶⁹ Prüssing, T. (2016). Public-Private Partnership Financing in South Africa. Masters in Commerce in Financial Management. the University of Cape Town.

⁷⁰ Ppp.worldbank.org. (2016). Government Support in Financing PPPs | Public Private Partnerships | World Bank. [online] Available at: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/financing/government-support-subsidies> [Accessed 23 May 2016].

2.5. Анализ ТОП-КФУ в Российской Федерации

В данном параграфе мы проанализируем топовые факторы успеха проектов ГЧП в Российской Федерации и, соответственно, выявим, какие из них в России работают и могут гарантировать успех проектов ГЧП.

Апробированная нормативно-правовая база

До 2015 года в Российской Федерации не существовало единого подхода к определению ГЧП ни в законе, ни в юридической литературе. Не было федерального закона о ГЧП в России, однако проекты ГЧП реализовывались, опираясь на Гражданский и Бюджетные кодексы, Федеральный закон от 21 июля 2005 года №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – ФЗ № 115). ФЗ № 115 регламентировал только одну из форм ГЧП: ВТО - концессия. Кроме того, огромную роль играло региональное законодательство в области ГЧП, к июлю 2015 года более чем в 67 регионах Российской Федерации были приняты региональные законы о государственно-частном партнерстве, из них более 25 создали специализированные органы сопровождения ГЧП проектов (они охватывали большее разнообразие моделей ГЧП). Подмечено, что большее количество проектов были осуществлено Правительством Санкт-Петербурга в соответствии с Законом Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах», который был принят в 2006 году.

В июле 2015 года был принят долгожданный Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве» (далее – Закон о ГЧП). Прежде всего, этот закон дал единое легитимное определение ГЧП, а также сформулировал основные принципы ГЧП и идентифицировал основные формы ГЧП в России.

Закон о ГЧП указывает обязательные элементы и их последовательность, которые должны быть использованы при выборе и описании модели для проекта ГЧП: строительство и (или) реконструкция; полное или частичное финансирование строительства и (или) реконструкции; эксплуатация и (или) техническое обслуживание; возникновение у частного партнера права собственности на объект соглашения о ГЧП. В соглашение о ГЧП в целях определения модели ГЧП могут быть также включены следующие элементы: проектирование; полное или частичное финансирование эксплуатации и (или) технического обслуживания; частичное финансирование проекта ГЧП публичным партнером; передача объекта соглашения о ГЧП в собственность публичного партнера по истечении соглашения.

Сторонами соглашения о ГЧП являются публичный партнер (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование, от имени которых выступают уполномоченные органы) и частный партнер, которым может быть только российским юридическим лицом. Кроме того, частными партнерами не могут быть хозяйственные общества, акции/доли которых находятся в государственной и муниципальной собственности. Исторически, с 2005 г., когда вступил в силу Закон о концессионных соглашениях, государственные банки и компании активно участвовали в крупных проектах ГЧП, например, в реконструкции аэропорта Пулково, в строительстве скоростной федеральной автомобильной дороги М11, а также ЗСД. Мнение о том, что в данном виде Закон о ГЧП оставит невостребованными ресурсы и значительный опыт данных компаний нередко высказывается среди специалистов.

В Законе о ГЧП также подробно урегулирован процесс подготовки и реализации проекта ГЧП, который состоит из трех основных этапов: стадии инициации и предварительной оценки проекта ГЧП, конкурсной процедуры и заключения соглашения о ГЧП.⁷¹

Существенным вкладом в развитие ГЧП в России было бы создание специальных учреждений в области ГЧП таких как, например, Федеральное агентство по ГЧП. Это агентство должно будет иметь полномочия для обеспечения унификации законодательства и правил реализации проектов ГЧП среди регионов страны. В то же время оно будет поощрять различные формы и методы ГЧП в зависимости от конкретных местных потребностей. Так, например, в Санкт-Петербурге существует государственное бюджетное учреждение «Агентство стратегических инвестиций». Однако в Законе о ГЧП нет норм о создании государственных органов в области ГЧП. В основном, государственную политику ГЧП реализует Министерство экономического развития России, которое имеет Департамент инвестиционной политики и развития ЧГП. Также существует негосударственное некоммерческое партнерство «Центр развития государственно-частного партнерства». Но его статус и полномочия нигде формально не закреплены.

Таким образом, в Российской Федерации нормативно - правовая базы развита на достаточно высоком уровне и позволяет реализовывать ГЧП проекты на федеральном и региональном уровнях, однако необходимы существенные доработки многих положений Закона о ГЧП, чтобы сделать его более ясным гибким для обеих сторон.

⁷¹ Maslova, S.V. The New Russian Law on PPP: Breakthrough or Throwback? // European Procurement & Public Private Partnership Law Review. - 2015. - Volume 10 (2015), Issue 4. - P.298-309.

Правительственная поддержка

Предусмотренные в законодательстве о ГЧП в РФ финансовые механизмы и меры правительственной поддержки проектов ГЧП являются незначительными и требуют существенной доработки.

Так согласно Закону о ГЧП, правительственная поддержка проектов ГЧП заключается лишь в предоставлении бюджетных субсидий. Также Федеральный закон «О концессионных соглашениях» на данный момент тоже не содержит необходимых инвестору четких механизмов правительственной поддержки.⁷²

Стоит отметить поддержку ВЭБ, который временно выполняет функции коммерческих банков по выдаче инфраструктурных кредитов. Он предоставляет кредиты, займы, осуществляет лизинговые операции и финансирование на возвратной основе в иных формах, выдает гарантии и поручительства. Таким образом, в случаях, когда коммерческие банки не могут по тем или иным причинам участвовать в проектах ГЧП, Внешэкономбанк может стать ключевым средством финансовой поддержки подобных проектов.

Другой формой финансовой поддержки могут служить бюджетные ассигнования из Инвестиционного Фонда, который был образован в 2006 года. Данный фонд регламентируется Бюджетным Кодексом Российской Федерации и в соответствии с ст. 179.2 настоящего кодекса это часть средств федерального бюджета, подлежащая использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.⁷³

Средства выделяются в форме прямого бюджетного инвестирования в само строительство объекта инфраструктуры, либо закладываются в уставной капитал специальной проектной компании (SPV). Однако эта поддержка предназначена не для всех проектов ГЧП, а лишь для тех, которые имеют важное стратегическое социально – экономическое значения для развития региона или страны в целом и общей стоимостью более 500 миллионов рублей. Отбор проектов осуществляется исходя из таких показателей, как финансовая, бюджетная и социальная эффективность. В рамках своей деятельности Инвестфонд активно взаимодействует с Внешэкономбанком, который является

⁷² Макаревич, К. (2016). Государственная поддержка проектов, реализуемых на принципах ГЧП: Финансово - правовые аспекты. 1st ed. [ebook] Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации. Available at: http://law-journal.ru/files/pdf/201103/201103_257.pdf [Accessed 23 May 2016].

⁷³ ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 30 октября 2010 г. N 880 О ПОРЯДКЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗА СЧЕТ БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ ИНВЕСТИЦИОННОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СУБСИДИЙ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПРОЕКТОВ, ИМЕЮЩИХ РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЛИ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ

финансовым консультантам, осуществляет экспертизу этих проектов и готовит заключения об их соответствии требованиям эффективности. Данный Фонд считается довольно эффективным инструментом поддержки проектов ГЧП и часто используется при реализации крупных инфраструктурных проектов.

Стоит также отметить, Федеральный дорожный фонд, средства которого в соответствии со статьей 179.4 Бюджетного Кодекса идут в первую очередь на финансирование различных мероприятий (строительство, ремонт дорог) в дорожном хозяйстве. Проблемой заключается в том, что бюджетным законодательством не регламентированы особенности использования средств дорожного фонда в рамках государственно-частного партнерства.

Финансовый рынок

В настоящий момент проблема с финансированием является чуть не ли первостепенным препятствием успешной реализации проекта ГЧП в России. Большую долю финансирования проект ГЧП в Российской Федерации получает от коммерческих банков, которые в последние годы существенно повысили свои процентные ставки, то есть проекты ГЧП становятся дороже, кроме того, банки срок кредитования с 10-13 лет до 5-8 лет. Это существенно осложняет ситуацию, так как срок соглашения многих проектов ГЧП составляет 20-30 лет. Финансовый рычаг тоже с каждым годом становится хуже, так как отношение собственного капитала к заемному составляет обычно 30 к 70. Стоимость собственного капитала также возросла; устанавливаются все более жесткие условия расторжения договора.

Некоторые из этих проблем решают международные финансовые институты, которые предлагают более выгодные условия и на более длительный срок. Кроме того, в российских проектах ГЧП кредиторами выступают часто государственные банки: Сбербанк, ВЭБ, Газпромбанк, ВТБ и др. Однако ситуация такова, что, к сожалению, финансовые закрытия проектов ГЧП не частые явления, а лишь единичные случаи.

Зрелый финансовый сектор может нивелировать больше рисков за счет использования большего количества финансовых инструментов хеджирования рисков. Однако, Российский финансовый рынок характеризуется слабой степенью ликвидности и неразвитостью финансовых институтов, поэтому процесс привлечения заемных средств является проблематичным.

В мировой практике распространен такой инструмент финансирования какой как инфраструктурные облигации, однако он еще не получит достаточное развитие в России.

Они представляют собой различные виды ценных бумаг, которые выпускаются под финансирование определенного инфраструктурного проекта. Нормативного определения таких инфраструктурных облигаций до сих пор отсутствует в России, однако активную работу по их внедрению на российском финансовом рынке ведет Федеральная служба по финансовым рынкам РФ. В мировой практике существуют два вида инфраструктурных облигаций:

- проектные облигации - облигации, эмитированные специальной проектной компанией для финансирования отдельно взятого проекта развития инфраструктуры
- публичные инфраструктурные облигации: выпуск осуществляет публично - правовое образование или юридическое лицо, учредителем которого является публично-правовое образование, а также юридическое лицо, выполняющее публичные функции⁷⁴

Ключевую роль в процессе ввода в обращение инфраструктурных облигаций может сыграть Внешэкономбанк, который при условии создания соответствующей правовой базы сможет инвестировать в эти ценные бумаги пенсионные накопления граждан, находящиеся под управлением ВЭБа и негосударственных пенсионных фондов.⁷⁵

Многие эксперты сходятся во мнении, что проекты ГЧП в Российской Федерации в сложившихся экономических условиях необходимо осуществлять ритмично, последовательно, чтобы не было борьба за ограниченные финансовые ресурсы.

Таким образом, мы должны развивать финансовый рынок и улучшать условия привлечения инвестиций путем внедрения новых финансовых инструментов, таких как инфраструктурные облигации и использование пенсионных средств

Макроэкономическая стабильность

Согласно экспертам из Сбербанка, около 27% всех банков в России покинули рынок за последние 2 кризисных года, большинство из них средние по объему активов банки. Это, по сути, банковский кризис и, безусловно, скажется на возможности привлекать финансовые средства для реализации проектов ГЧП.⁷⁶ Кроме того, в 2014-2015 годах этот кризис стоил России 3,4% от ВВП.

⁷⁴ Устинова, Е. (2015). Перспективы использования инфраструктурных облигаций для финансирования проектов ГЧП, Рынок ценных бумаг. [online] Центр развития ГЧП. Available at: <http://pppcenter.ru/29/novosti/smi-o-centre/15032010.html> [Accessed 23 May 2016].

⁷⁵ Автодороги России № 5. (2015). 1st ed. [ebook] Vegas Lex. Available at: <http://www.vegaslex.ru/analytics/publications/32510/> [Accessed 23 May 2016].

⁷⁶ Expert, A. (2016). About 27% of banks left Russian market in two crisis years — Sberbank expert. [online] TASS. Available at: <http://tass.ru/en/economy/876458> [Accessed 23 May 2016].

Российская экономика в данный момент находится на стадии рецессии, прежде всего, из-за общего мирового кризиса, на фоне падения цен на нефть и введенных против нее санкций со стороны европейских стран и США. В 2015 году общее сокращение ВВП достигло 3.7%. Это привело к падению реальных доходов населения, снижению потребительского спроса и инвестиций в экономику. Инфляция довольно высокая и составляет официально 7,8%, в реальности же она 12-14%. ⁷⁷ Стоит также отметить рекордное падение рубля, который обесценился на 50% за последние 2 года. Данное изменение валютного курса сильно увеличило расходы на финансирование проектов ГЧП и повысило многие риски. ⁷⁸

Согласно базовому сценарию Всемирного Банка, Россия ожидает дальнейшего сокращения экономического роста на 1,6 % в 2016 году, и затем скромного роста в 1,1 % в 2017 году.

Стабильное правительство

Касаемо политической стабильности в РФ. Согласно индикатору Всемирного Банка, который анализировал политическую стабильность правительства РФ с 1996 года по 2004 год, среднее значение для РФ за весь этот период составило -1.02 с минимумом в -1.46 в 2004 году, и максимумом в -0.74 в 2013 году. Сильной стабильность считается при +2,5, следовательно, уровень политической стабильности в РФ, по мнению иностранных экспертов необходимо увеличивать. ⁷⁹

Кроме того, это высокий уровень коррупции, который сдерживает многих потенциальных частных партнеров от участия в проектах ГЧП из-за отсутствия прозрачности и конкуренции при отборе победителя на право заключения соглашения о ГЧП и будущих издержке при согласовании условий соглашения с публичным партнером. («риск взятки»).

⁷⁷ Worldbank.org. (2016). Russia Overview. [online] Available at: <http://www.worldbank.org/en/country/russia/overview> [Accessed 23 May 2016].

⁷⁸ Bloomberg.com. (2016). Russia's Great Shift Downward. [online] Available at: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-28/russia-s-economy-faces-long-term-decline> [Accessed 23 May 2016].

⁷⁹ TheGlobalEconomy.com. (2016). Russia Political stability - data, chart | TheGlobalEconomy.com. [online] Available at: http://www.theglobaleconomy.com/Russia/wb_political_stability/ [Accessed 23 May 2016].

2.6. Выводы по второй главе

В данной главе были проанализированы подробно топовые ключевые факторы в странах БРИКС. Следует сказать, что нормативно-правовая база в области ГЧП во всех странах, кроме России, развита на примитивном уровне. Финансовые рынки также развиты слабо, во многих странах вечная проблема борьбы проектов ГЧП за финансирование. Однако, Китай и Индия демонстрирует значительные шаги вперед, используя другие источники финансирования помимо банковского финансирования, такие как инфраструктурные облигации, средства пенсионных фондов, кредиты международных финансовых институтов, а также в значительной степени используют капитала иностранных инвесторов. Индия также является лидером в области правительственной поддержки проектов ГЧП, предоставляя огромное разнообразие преференций от создания крупных инфраструктурных фондов до предоставления частным партнерам различных налоговых льгот и освобождения от таможенных пошлин.

В отношении России был также проведен подробный анализ факторов успеха проектов ГЧП в РФ, и можно с уверенностью сказать, что многие из них не гарантируют успех проектов ГЧП, а наоборот ведут к провалу.

1. В РФ существует нормативно-правовая база в области ГЧП на федеральном и региональном уровнях, однако является очень императивной и значительно ограничивает частного партнера в правах и не предоставляет ему минимум стимулов для участия в проектах ГЧП. Кроме того, необходимо, чтобы в законодательстве в области ГЧП была расширена правительственная финансовая поддержка: например, беспроцентные кредиты и кредиты по низкой процентной ставке, государственные гарантии в отношении кредитов SPV, защита от конкуренции и т.д.;
2. Политическая и макроэкономическая нестабильность в настоящий момент также существенно тормозит развитие ГЧП в Российской Федерации;
3. Неразвитость финансового рынка, необходимы новые механизмы привлечения долгового финансирования: международные кредитные и экспортно-кредитные агентства и банки развития, которые предоставляют более дешевые кредиты, чем коммерческие банки и обладают сильными инструментами хеджирования; инфраструктурные облигации и использование средств пенсионных фондов.

Глава 3. АНАЛИЗ ТОП – КЛЮЧЕВЫХ ФАКТОРОВ (УЗКОНАПРАВЛЕННЫХ) УСПЕХА ПРОЕКТОВ ГЧП СТРАН БРИКС

В данной главе мы рассмотрим «топовые» ключевые факторы успеха проектов ГЧП (были выявлены в первой главе) на примере конкретных успешных проектов в странах БРИКС, чтобы определить: являются ли эти факторы в действительности решающими в определении успеха проекта ГЧП.

3.1. Успешные проекты ГЧП в Бразилии

ВА-093 Дорожная система в Бразилии

ВА-093 дорожная система располагается в штате Баия, на северо-востоке Бразилии, и состоит из ряда дорог (ВА-093, ВА-512, ВА-521, ВА-524, ВА-526, and ВА-535) общей протяженностью более 126 километров.

Данная дорожная система предполагает следующее:

- соединяет весь столичный регион Сальвадора, столицу штата Баия, с основными логистическими и промышленными центрами государства, включая аэропорт, порт Арату, а также три основные промышленные узлы
- окружена 17 муниципалитетами, что составляет 56% от ВВП штата Баия, 74% от всех налоговых сборов от продукции
- первая дорожная концессия в стране, которая следует принципам Экватора
- первая концессия для всей дорожной сети.

Ее основные задачи:

- решение транспортных проблем государства
- повышение производительности промышленности и привлечение новых игроков к промышленным центрам Баии, которые включают в себя один из основных нефтехимических центров в Южной Америке.⁸⁰

Модель ГЧП: BROT, которая включает в себя восстановление, строительство, техническое обслуживание и расширение дорожной сети.

Стороны соглашения: Правительство штата Баия – публичный партнер, и частный партнер – Bahia Norte консорциум: Invepar (дочерняя компания OAS Construtora) и Odebrecht.

Объект ГЧП соглашения: ВА-093 дорожная система (общая протяженность около 126 км)

⁸⁰ Public-Private Partnership Stories Brazil: BA-093 Highway System. (2016). 1st ed. International Finance Corporation.

Срок соглашения ГЧП: 25 лет (до 2035), 2010 – присуждение контракта, 2011 – открытие дорожной сети

Объем финансирования и структура финансирования: R\$1605, где R\$800 – эксплуатационные расходы.

Платежный механизм: платная дорога (5 городских дорог, главный источник дохода - плата пользователей).⁸¹

Ключевые факторы успеха, связанные с данным проектом ГЧП:

Общественный и государственный интерес в проекте:

- высокая общественная значимость дороги: дорожная система соединяет весь столичный регион Сальвадора с главными логистическими и промышленными центрами государства, включая 17 муниципальных образований
- тяжелое и негодное состояние дорог, так как они были построены еще в 1950 году и с тех пор не ремонтировались, и не поддерживались надлежащим образом
- высокий уровень дорожно-транспортных происшествий

Политика и планирование:

- Наем бразильской программы PSP - партнерства IFC, бразильского банка развития (BNDES) и Межамериканского банка развития (IDB) способствовали структурированию проекта ГЧП, в том числе разработке его технико-экономического обоснования и подготовке тендерной документации, исследованию рынка и жизнеспособности проекта
- Строгое следование (соблюдение) принципам Экватора (основа для управления рисками в проектном финансировании проекта ГЧП) гарантирует экологически и социально устойчивый путь развития проекта ГЧП

Конкурсная процедура:

- Высокая конкуренция в конкурсной процедуре в связи с участием бразильской программы PSP

Продуманное управление рисками:

- Развитие каналов взаимодействия с потенциальными пользователями дорожной сети и широкой общественностью, для того, чтобы донести до них преимущества данной концессии для их региона: Bahia Norte консорциум посетили 100% от всех 30 сообществ, которые были определены BA-093 магистральной системой.
- Разработка и реализация программы чрезвычайных социально-экологических мероприятий с целью начать операции, основанные на диалоге с населением, в

⁸¹ PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS BRIEFS. Brazil: BA-093 Highway System. (2016). 1st ed. World Bank Group.

процессе реализации социально-экологических мероприятий: деятельность в области культуры, образования, спорта и окружающей среды, вместе с проектами для устойчивого роста населения, проживающего на прилегающей к строительству дорог территории.

Факторы провала:

- Конкурсная процедура:

Недостатком данной конкурсной процедуры является то, что главным критерием был тариф, предлагаемым участниками конкурса, то есть неценовые факторы не оценивались и не имели никакого значения → угроза демпинга.

3.2. Успешные проекты ГЧП в Китае

Changyuan Section of Jiuyan-Dongming Highway (China)

Xinxiang-Changyuan дорога является частью Jiuyan-Dongming шоссе, которое располагается в провинции Хэнань и муниципалитетах Синьсян и Аньян.

Основной целью проекта является: обеспечение дорожной доступности в рамках бюджетных ограничений местного самоуправления.

Модель ГЧП: BOT (Built – Operate – Transfer)

Стороны соглашения: публичный партнер - правительство Синьцзян, частный партнер - Xinxiang Highway Development CO., LTD (дочерняя компания Guangcai Group CO., LTD)

Объект соглашения ГЧП: Xinxiang-Changyuan участок дороги Jiuyan-Dongming шоссе общей протяженностью 73 километра.

Срок соглашения ГЧП: 20 лет (до 2024 года), присуждение контракта – 2004, полное функционирование дороги- 2009

Объем финансирования: 2.63815 миллиард RMB (2,600 миллионов юаней)

Платежный механизм: прямые платежи – плата пользователей.⁸²

Ключевые факторы успеха, связанные с проектом ГЧП:

Общественный и государственный интерес:

- Проект был включен в сеть планирования автомобильных дорог провинции Хэнань
- Политика и планирование:
- Короткая подготовка и строительный период

Финансовые ресурсы:

⁸² Sugden, C. (2016). PPP Case Studies People's Republic of China. 1st ed. East Asia Department.

- Синдицированный кредит в размере 1700 миллионов юаней во главе с Банком развития Китая

Распределение рисков:

- Частный партнер – строительные, эксплуатационные, финансовые, коммерческие риски; публичный партнер - регуляторные риски (правовые и политические).

Провальные факторы:

Необходима более детальная проработка распределения рисков:

- Отсутствие осведомленности и научных исследований по вопросам выявления и распределения различных внешних рисков: например, в данном проекте ГЧП строительство других соединительных автомобильных дорог не было выполнено в срок → это снизило количество пользователей и, соответственно, количество платежей (доходы от пользования платной дорогой) и проект ГЧП не достиг ожидаемой доходности

Проект ГЧП строительства и эксплуатации Beijing National Stadium в Пекине

Является самым успешным и первым проектом ГЧП в Китае в отношении спортивных объектов. Целью проекта ГЧП являлось строительство спортивного объекта, отвечающего наивысшим требованиям для проведения спортивных соревнований, в том числе и Олимпийских игр, а также оптимизация расходов публичного партнера на строительство и эксплуатацию данного объекта.

Стороны соглашения о ГЧП: публичный партнер – муниципальное правительство Пекина, частный партнер – проектная компания в составе CITIC-CHINA International Trust and Investment Corporation, BUCEC – Beijing Urban Construction Group Corporation, GSHGC- Golden State Holding Group Corporation.

Модель ГЧП: BOOT (Build-Operate-Own-Transfer).

Объект соглашения о ГЧП: Пекинский национальный стадион на 91000 посадочных мест. Основная часть национального стадиона имеет расчетный срок службы 100 лет.

Срок реализации ГЧП-проекта: 30 лет, из которых 2003-2008 годы – проектирование и строительство стадиона, 2008-2033 – эксплуатация стадиона.

Структура и объем финансирования: 3 130 млн. юаней, в числе которых средства частного партнера – 394,34 млн. юаней, средств публичного партнера – 1 815,40 юаней

Платежный механизм: direct toll (плата пользователей).⁸³

Ключевые факторы успеха, связанные с проектом ГЧП

⁸³ Wang SQ, Ke YJ, Xie J. 2010. Public – Private partnership implementation in China. In: ACCA Workshop – taking the stock of PPP and PFI around the world: country case study paper, 20-21 Sept 2010, Kyoto University.

Конкурсная процедура:

- Высокая конкуренция: было подано 7 заявок, из них 5 прошло предварительный отбор; сильная борьба между 2 финальными кандидатами (BCEG Consortium and the CITIC)

Правительственная поддержка:

- Налоговые льготы для частного партнера, а также низкая процентная ставка по кредиту;
- Предоставление земли по низкой стоимости;
- Низкая стоимость капитала: Правительство Beijing не будет получать дивиденды от проекта;
- Импортное оборудование для стадиона освобождается от импортных пошлин и налога на добавленную стоимость.

Распределение рисков:

- Риск не завершения строительства в срок, риск удорожания строительства стадиона, эксплуатационные риски управляются частным партнером, а риск спроса – публичным партнером.

Факторы провала:

Не поддержка проекта местным населением:

- Была подана петиция группой академиков из Китайской Академии наук против проекта, так как он: слишком экстравагантный, несет высокие затраты, расточительно использует сталь, имеет инженерные трудности и потенциальные проблемы с безопасностью. В ответ, правительство остановило проект и пересмотрело его финансовую часть и вопросы, связанные с безопасностью. После этого, правительство сократило бюджет и количество стали: была убрана выдвигающая крыша и сокращено 9 тысяч зрительских мест. Это сэкономило 50 миллионов долларов и сохранило 15 тыс. тонн стали, а также время на строительство.⁸⁴

3.3. Успешные проекты ГЧП в Индии

Проект по строительству дороги между Туни и Анкапале в Индии

⁸⁴ Ruuska, I. and Levitt, R. (2011). A Relational Governance Approach for Megaprojects: Case Studies of Beijing T3 and Bird's Nest Projects in China. 1st ed. [ebook] Estes Park, Colorado: Working Paper Proceedings. Available at: http://www.academiceventplanner.com/EPOC2011/papers/chi_ruuska_levitt.pdf [Accessed 23 May 2016].

Этот проект ГЧП заключается в расширении части национальной автомагистрали NH5 между Туни и Анкапале, осуществляемый под руководством Министерства автомобильного транспорта и шоссейных дорог.

Данный проект это один из 42 проектов в рамках Национальной Золотой четырёхсторонней программы (NHAI) и один из первых проектов в стране модели BOT.

Основные задачи проекта:

- сделать 2-полосный участок автомагистрали NH-5 протяженностью 59 км 4-полосным;
- снижение эксплуатационных расходов транспортных средств, бюджетная экономия для государственного казначейства, занятость в местном регионе, инвестиции в промышленный сектор, эскалация цен на недвижимость в регионе.

ГЧП модель: BOT (Build- Operate – Transfer) в соответствии с Национальным дорожным законом от 1956 года.

Стороны соглашения: Национальный дорожный орган Индии– публичный партнер, частный партнер - GMR Tuni Anakapalli Expressways Private Limited (GTAEPL): The GMR Group (включает в себя GMR Power Corporation Private Limited, GMR Infrastructure Limited и GMR Technologies, и Industries Limited) – 74% и UEM Group of Malaysia – 26%.

Объект соглашения: дорога между Туни и Анкапале общей протяженностью 59 километров

Срок соглашения: 17,5 лет (до 2019), 2002 – присуждение контракта, 2004 – открытие дороги

Общий объем финансирования и структура финансирования: около \$70 миллионов (Соотношение заемных средств к собственным - 3:1)

Платежный механизм: ежегодные платежи (Национально дорожное агентство Индии платит концессионеру фиксированный ежегодный платеж 2 раза в год; 290,48 миллионов индийских рупий с 9 мая 2005 года по 9 ноября 2019 года), бесплатная дорога.⁸⁵

Ключевые факторы успеха, связанные с проектом:

Общественный и государственный интерес:

- развитие проекта в рамках Золотой Четырёхсторонней программы – одна из самых ранних инициатив правительства Индии модернизировать и улучшить качество дорог Индии
- высокий интерес правительства к этому проекту привел к заключению соглашения о государственной поддержке (18 марта, 2003 год) с участием штата штат Андхра

⁸⁵ Public Private Partnership Projects in India Compendium of Case Studies. (2015). 1st ed. Government of India Ministry of Finance Department of Economic Affairs.

Прадеш, Национального дорожного агентства и специальной проектной компании, в соответствие с которым, Правительство Индии согласилось продлить постоянную поддержку проекта и предоставило определенные права частному инвестору и органов власти целях содействия осуществления проекта и эксплуатации объекта соглашения, включая все инфраструктурные объекты, специальная группа сотрудников полиции, патрульное шоссе, в целом поддерживают реализацию проекта.

Конкурсная процедура:

- 2- стадийная процедура отбора: первая стадия – квалификация претендентов на основе их технического опыта и финансовых возможностей, вторая стадия – победитель выбирается на основе предложенного аннуитета.

Управление проектом:

- Сдерживающим фактором для частного инвестора является снижение аннуитетного платежа в том случае, если в период платежей фактически можно будет пользоваться меньшей частью дороги, чем предполагалось.
- Стимул для скорейшего завершения строительства в виде бонусного платежа.

Доступность финансовых ресурсов:

- Участие в проекте кредитного консорциума ICICI Банк, включая несколько государственных банков таких как Государственный Банк Индии, Союзный Банк Индии, Индийский заграничный банк?
- выпуск привилегированных акций;
- секьюритизация⁸⁶ будущей дебиторской задолженности (68 процентов от задолженности) аннуитетов, которое должны быть получены от Министерства Транспорта Индии в течение 15 лет → увеличение будущей задолженности по более низкой процентной ставке от консорциума кредиторов → предоплата долга по проекту.

Распределение рисков:

- устранение рыночных рисков и снижение финансовых рисков за счет фиксированных аннуитетов;
- фактическое отсутствие социального риска из-за минимального смещения существующей дороги;
- эффективное распределение рисков: строительные, операционные, финансовые риски – частный партнер, правовые и политические риски – публичный партнер.

⁸⁶ Секьюритизация – финансирование определенных активов при помощи выпуска ценных бумаг.

3.4. Успешные проекты ГЧП в Российской Федерации

Проект строительства и эксплуатации Аэропорта Пулково

Успешным проектом ГЧП является проект создания и эксплуатации Аэропорта Пулково.

Цель проекта: развитие Аэропорта с пропускной способностью не менее 35 млн. пассажиров в год и соответствующему уровню обслуживания пассажиров «С» по классификации ИАТА, требования к категории аэродрома в соответствии с классификацией ИКАО не ниже 8-й категории.

Модель ГЧП: BOOT (Built – Own – Operate – Transfer)

Стороны соглашения о ГЧП: публичный партнер – Санкт-Петербург в лице Правительства Санкт-Петербурга, ОАО «Аэропорт Пулково» и частный партнер, международный консорциум ООО «Воздушные ворота Северной столицы» в составе VTV Capital PLc, Horizon Air Investment SA и Fraport AG Frankfurt Airport Services WorldWide.

Срок действия соглашения – 30 лет.

Объект соглашения – имущество, подлежащее созданию и реконструкции, включая централизованный пассажирский терминал, взлетно-посадочные полосы, перроны, места для стоянки воздушных судов, рулежные дорожки т.п.

Общий объем финансирования: 1,4 млрд. евро (собственные средства – 40%; долгосрочные банковские кредиты – 60%). При этом ООО «ВВСС» выплачивает Правительству Санкт – Петербурга и ОАО «Аэропорт Пулково» вознаграждение в размере 11,5% от доходов, полученных от эксплуатации аэропорта, помимо налогов, отчисляемых в бюджеты всех уровней.

Платежный механизм: direct toll (прямой сбор платы)⁸⁷

Ключевые факторы успеха, связанные с проектом ГЧП:

Государственный и общественный интерес:

- С самого начала проект привлекал себе большее внимание со стороны общества и государства, поэтому проект тщательно прорабатывался; высокое стратегическое значение.

Финансирование:

- Финансирование проекта исключительно за счет частного партнера;
- Долгосрочное заемное финансирование предоставляет синдикат международных организаций, институтов развития и коммерческих банков;

⁸⁷ Pulkovairport.ru. (2016). Соглашение о государственно-частном партнерстве. [online] Available at: <http://www.pulkovairport.ru/about/agreement> [Accessed 23 May 2016].

- Кредиты в разных валютах.

Управление проектом:

- Взаимодействие с банками на ранних стадиях проекта ГЧП;
- Нахождение компромисса среди всех заинтересованных сторон проекта ГЧП при проведении многочисленных переговоров.

Конкурсная процедура:

- Высокая конкуренция на стадии предварительно отбора, а также во время подачи конкурсных заявок.

Проверенный долгосрочный спрос:

- Пассажиропоток соответствует предполагаемому объему трафика (Санкт-Петербург – второй по величине город в стране, а также привлекает миллионы туристов в год).⁸⁸

Проект создания и эксплуатации скоростной автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр».

Этот проект является один из самых успешных проектов в России в сфере автомобильных дорог и заключается в создании и эксплуатации скоростной автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» (далее – ЗСД).

Цели проекта ГЧП:

1. ЗСД позволяет решить важнейшие транспортные задачи и проблемы Санкт-Петербурга, создавая кратчайшую связь между южными, центральными и северными районами Санкт-Петербурга. На новую магистраль будут переключены транзитные транспортные потоки, что существенно увеличит пропускную способность улично-дорожной сети города, позволит разгрузить от автотранспорта исторический центр Санкт-Петербурга, улучшит экологическую ситуацию.
2. Реализация проекта строительства ЗСД будет во многом определять динамику социально-экономического развития города; инвестиционную привлекательность Санкт-Петербурга; возможности для увеличения грузооборота Морского порта.⁸⁹

⁸⁸ Киселев, А. (2016). *Ключевые составляющие успешного проекта ГЧП*. 1st ed. [ebook] ВТБ Капитал. Available at: http://file:///C:/Users/st014094/Downloads/10-Kiselev_A.pdf [Accessed 23 May 2016].

⁸⁹ Whsd.ru. (2016). Описание проекта - Западный скоростной диаметр. [online] Available at: <http://www.whsd.ru/opisanie-proiecta> [Accessed 23 May 2016].

Стороны соглашения: публичный партнер – Санкт-Петербург в лице Правительства Санкт-Петербурга, ОАО «ЗСД» и частный партнер – ООО «Магистраль Северной столицы», международный консорциум, созданный для реализации проекта ГЧП в составе ВТБ Капитал, Газпромбанк, компании Astaldi (Италия), Ictas (Турция) и другие.

Модель ГЧП: BOOT (Build – Own – Operate- Transfer)

Объект соглашения: платная частная автомобильная дорога общего пользования «Западный скоростной диаметр», общая протяженность которой составляет 46,6 км.

Срок действия соглашения: 30 лет, присуждение контракта – 2011, открытие дороги – 2014.

Структура и объем финансирования: 120 млрд. руб. Доля средств частного партнера – 69,3 млрд. руб. Банковское финансирование – 49%, акционерное финансирование – 7%, доход во время строительства – 3%, государственное – 41%.

Платежный механизм: платежи пользователей (direct toll) + МГД в размере 9,76 млрд. в год; платная дорога.⁹⁰

Ключевые факторы успеха, связанные с проектом ГЧП:

Рациональное распределение рисков:

- Санкт-Петербург – риск неполучения разрешений в случае задержки выдачи разрешений или незаконного аннулирования разрешений, риск негативных изменений законодательства; ОАО «ЗСД» - риск недостатков проектной документации, риск задержки ввода в эксплуатацию Участка ОАО «ЗСД», частично эксплуатационные риски и риск частичной или полной недоступности ЗСД для пользователей и риск спроса; частный партнер - риск привлечения финансирования, общий риск получения разрешений, общие строительные риски в отношении Участка партнера, частично эксплуатационные риски и риск частичной или полной недоступности ЗСД для пользователей и риск спроса.

Конкурентная конкурсная процедура:

- Заявку на участие изначально подало 3 участника, 2 из которых затем подали свои конкурсные предложения после успешного прохождения квалификационного отбора: ООО "Балтийская концессионная компания и ООО «Магистраль северной столицы». Победителем был признан участник

⁹⁰ Магистраль Северной Столицы. (2016). Описание проекта ЗСД. [online] Available at: <http://www.nch-spb.ru/> [Accessed 23 May 2016].

ООО «Магистраль северной столицы». Критерии: юридический -0,25 и финансовый – 0,75.⁹¹

Быстрый и надежный возврат инвестиций частного партнера:

- ОАО "ЗСД" осуществляет финансирование расходов Партнера по созданию Участка партнера, финансирование расходов Партнера на этапе эксплуатации Объекта в целях обеспечения обслуживания Партнером привлеченного финансирования, а также определяет размер платы за проезд по Объекту Соглашения на основании предложений Партнера. Кроме того, есть гарантия минимального дохода в размере 9,76 млрд. руб.

Спрос на объект инфраструктуры:

- Спрос изначально был хорошо спрогнозирован и оказался верным, например, в 2014 году по ЗСД ежемесячно проезжало более 4 млн. машин.

Финансовые ресурсы:

- Несмотря на трудности, было успешно привлечено долгосрочное финансирование от российских банков и международных многосторонних финансовых учреждений (ЕБРР, НИБ, ЕБР).

3.5. Успешные проекты ГЧП в ЮАР

N4 Toll Road, South Africa and Mozambique (совместный проект 2 стран)

Данная дорога соединяет Южную Африку и Мозамбик и позволит наладить экономические отношения этих стран, которые были сформированы еще с конца 19 века: создает благоприятный климат для инвесторов, улучшает развитие инфраструктуры, создает рабочие места и увеличивает объемы торговли и привлекаемых ресурсов. Частный партнер обязуется произвести финансирование, проектирование, строительство, реконструкцию, эксплуатацию платной дороги.

Стороны соглашения: публичный партнер – Правительство Южной Африки и Мозамбика (Южноафриканское Национальное дорожное агентство и дорожное агентство Мозамбик), частный партнер – Trans African Concessions (TRAC) consortium.

Модель ГЧП: BOT (Build – Operate- Transfer)

Объект соглашения: платная дорога между ЮАР и Мозамбик протяженностью 630 км.

⁹¹ Центр развития ГЧП. (2016). Заявки на строительство западного скоростного диаметра (Санкт-Петербург) подали 3 инвестора, ИА PortNews. [online] Available at: <http://pppcenter.ru/29/novosti/events/zayavki-na-stroitelstvo-zapadnogo-skorostnogo-diametra-sankt-peterburg-podali-3-investora-ia-portnews.html> [Accessed 23 May 2016].

Срок действия соглашения: 30 лет, присуждение контракта – 1997.

Структура и объем финансирования: 660 миллионов долларов. 80% - долговое финансирование, 20% - собственный капитал. Государственные денежные средства отсутствуют.

Платежный механизм: платежи пользователей (direct toll).⁹²

Ключевые факторы успеха, связанные с проектом ГЧП:

Финансирование:

- Участие Южноафриканского Фонда развития и Банка Развития Южной Африки в финансировании проекта ГЧП;
- Отсутствие бюджетных средств.

Конкурсная процедура:

- Прозрачная и конкурентная конкурсная процедура

Распределение рисков:

- Коммерческий риск был распределен между всеми партнерами.

Управление проектом:

- Подробный контракт, который фокусируется на показателях производительности; рациональное распределение прав и обязанностей между сторонами

Проверенный спрос на объект инфраструктуры:

- Дорога способствовала дальнейшему привлечению частных инвестиций в регионы, что, в свою очередь, подняло спрос на пользование платной дорогой.

⁹² Toolkit for PPP in Roads and Highways. (2010). 1st ed. PPIAF.

3.6. Выводы по третьей главе

В данной главе акцент, преимущественно, был сделан на анализ узконаправленных «топовых» факторов успеха проектов ГЧП, то есть тех, которые повлияют существенно на конкретный проект ГЧП, но не существенно на уровень развития среды ГЧП в стране.

Стоит отметить, что в проведенном мной анализе успешных проектов ГЧП стран БРИКС, нельзя с полной уверенностью сказать какой конкретно фактор повлиял на успех проекта ГЧП. Можно лишь сделать выводы, что успех того или иного проекта ГЧП определила совокупность факторов: эффективное распределение рисков, государственный интерес и правительственная поддержка проекта ГЧП, высокая конкуренция в конкурсной процедуре и ее 2-этапность, доступность финансирования и другие. Другими словами, один из факторов сам по себе не играет огромного значения, но вместе они существенно влияют на проект ГЧП и могут определить его успех.

Кроме того, каждый проект ГЧП индивидуален и имеет свои особенности, поэтому мы не можем с 100% вероятностью предсказать какие факторы будут решающими во всех проектах ГЧП. Например, 2-этапность конкурсной процедуры в типовых простых проектах ГЧП может лишь затянуть конкурсную процедуру и соответственно отложить начало реализации проекта. Однако такие факторы как эффективное распределение рисков и конкурентная конкурсная процедура должны присутствовать всегда, это некий фундамент, без которого проект ГЧП не сможет эффективно функционировать: в каждом проекте ГЧП различного рода риска с той или иной вероятностью могут произойти и, соответственно, повлечь за собой негативные последствия, и лишь умелое распределение рисков между сторонами, позволят им их нейтрализовать; конкуренция в конкурсной процедуре позволит выбрать сильного и надежного частного партнера, который сможет реализовать проект ГЧП на высоком уровне и с высокой отдачей, что повлечет за собой удовлетворение потребностей местного населения (новые больницы, модернизированные дороги и т.д.).

Заключение

Проведенное исследование, основанное на всестороннем анализе зарубежной и российской научной и экспертной литературы, свидетельствует о том, что до сих пор не было сформулировано единого определения ключевых факторов успехов проектов ГЧП. Кроме того, отсутствует исчерпывающий перечень ключевых факторов проектов ГЧП. Каждый ученый в зависимости от научной школы и страны выдвигает свои факторы успеха, перечень варьируется от одного фактора до нескольких групп факторов. Большинство из них в ходе своей научной работы придерживались первого подхода КФУ в проектах ГЧП, а именно определение КФУ проектов ГЧП в целом вне зависимости от модели, страны, отрасли или стадии. Стоит отметить, что российские исследования в области ГЧП в основном основаны на международном опыте выявления ключевых факторов ГЧП, лишь иногда добавляя другие факторы и адаптируя их под российские реалии.

Далее мной была сформирована наглядная таблица, которая предоставила возможность подсчитать суммарно частоту упоминания учеными в области ГЧП того или иного фактора успеха проектов ГЧП ученым. В результате, были выявлены ТОП-факторы успеха проектов ГЧП. Однако, среди этих 10 топовых факторов, оказались узконаправленные, то есть те, которые могут проследиваться только на уровне конкретных проектов и почти не влияют на уровень развития институциональной среды ГЧП в стране. Из-за этой неоднородности факторов успеха проектов ГЧП, мной были сформулированы 2 определения КФУ проектов ГЧП:

1. КФУ развития ГЧП на национальном уровне – это совокупность факторов, которая влияет на благополучное и устойчивое развитие институциональной среды ГЧП в стране и успешность проекта ГЧП и включает в себя, прежде всего, следующие факторы: правительственная финансовая поддержка, наличие апробированной нормативно-правовой базы в области ГЧП, экономическая стабильность государства, стабильное правительство и доступный финансовый рынок;
2. КФУ проектов ГЧП – это совокупность факторов, которая влияет на успешность проекта ГЧП и включает в себя, прежде всего, следующие факторы: поддержка проекта ГЧП местным населением, четкое и обоснованное распределение рисков между партнерами, проверенный долгосрочный спрос на объект инфраструктуры, прозрачная и конкурентная конкурсная процедура.

Далее мной было проанализированы общие факторы успеха в странах БРИКС. Данный анализ лишь убеждает в схожести развития рынка ГЧП в этих странах, так, например, во всех них слабо развит финансовый рынок, и финансирование проектов ГЧП зачастую осуществляется лишь через банковское финансирование. Китай и Индия

опережают в развитии финансового рынка, внедряя новые инструменты финансирования проектов ГЧП такие, как, например, инфраструктурные облигации и использование средств пенсионных фондов. Касаясь государственной поддержки проектов ГЧП в этих странах, стоит отметить, что почти везде она слабо закреплена в законодательстве ГЧП и сводится лишь к субсидиям. По данному фактору лидирует Индия, которая предоставляет огромное разнообразие финансовой поддержки проектов ГЧП. Рассматривая законодательство в области ГЧП в странах БРИКС, стоит отметить, что Российская Федерация на данный момент имеет наиболее сильную законодательную базу в области ГЧП в отличие от своих стран-коллег, в которых ГЧП регламентируется через множество других нормативно-правовых актов, но не имеет федеральных законов ГЧП. Однако, почти во всех странах БРИКС, кроме Китая и России, существует национальный орган ГЧП, который значительно облегчает подготовку проектов ГЧП. Таким образом, весь данный опыт следует применить в Российской Федерации.

В последней главе мной были проанализированы успешные кейсы ГЧП стран БРИКС. Следует отметить, что каждый проект отличался своей особенностью и в каждом проекте, какой-то один из факторов играл большее значение, чем другие, однако лишь в совокупности одни приводили проект к успеху. Среди самых значимых факторов следует выделить такие, как: государственная поддержка и интерес к проекту ГЧП, конкурентная конкурсная процедура, эффективное распределение рисков.

Таким образом, меры, направленные на развитие финансового рынка, расширение государственной поддержки проектов ГЧП и внедрение национального органа ГЧП, а также акцент на другие ключевые факторы, которые влияют на успех проекта ГЧП (конкурентность конкурсной процедуры, продуманный спрос трафика, распределение рисков, и др.) позволят России перейти на более высокий уровень развития рынка ГЧП, что, во-первых привлечет больше частных партнеров и позволит реализовывать проекты ГЧП на более высоком уровне, что, в конечном счете, скажется на степени удовлетворённости общественными услугами обычным населением и общем уровне благосостояния страны.

Список литературы

Научные статьи

1. Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королёв В. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. – М.: Изд-во Высшая школа экономики, 2010 – 228 с.
2. Сазыкина С.А., Растопчина Ю.Л. Факторы успеха реализации механизма государственно- частного партнерства в регионах (на примере Центрального Черноземья) // Современная экономика: проблемы и решения. – 2015. – Т.3. – С.120 - 130.
3. Соколов М. Ю., Маслова С. В. Соглашения о ГЧП: понятие и содержание в теории и практике // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия Право. – 2014. – Вып.4. – С. 126-144.
4. Татаркин, А. И., Романова, О. А., Лаврикова, Ю. Г. Теоретические основы государственно-частного партнерства // Бизнес, менеджмент и право. - 2009. - № 1. - С. 19 – 24.
5. Федорова Е.А., Гурина В.А., Довженко С.Е. Определение факторов, влияющих на эффективность развития государственно-частного партнерства в РФ//Аудит и финансовый анализ. - 2013. - № 2. - С. 412-421.
6. Abdul-Aziz A. R., Kassim P. S. J. Objectives, success and failure factors of housing public-private partnerships in Malaysia //Habitat International. – 2011. – Vol. 35, №. 1. – P. 150-157.
7. Armijo L. E. The BRICs countries (Brazil, Russia, India, and China) as analytical category: mirage or insight? //Asian Perspective. – 2007. – С. 7-42.
8. Chan A. P. C. et al. Critical success factors for PPPs in infrastructure developments: Chinese perspective //Journal of Construction Engineering and Management. – 2010. - Vol. 136, №. 5. – P. 484-494.
9. Chan A. P. C. et al. Exploring critical success factors for partnering in construction projects //Journal of Construction Engineering and Management. – 2004. – Vol. 130, №. 2. – P. 188-198.
10. Daniel D. Ronald Management Information Crisis // Harvard Business Reviewю - 1961. - Vol. 39, № 5. - P. 111-121.
11. De Sa Almeida A. Public-Private Partnerships in Brazil //Retrieved March. – 2004. – Vol. 5
12. Dobbins J.H., Donnelly R.G. Summary Research Report on Critical Success Factors in Federal Government Program Management // Acquisition Review Quarterly. – 1998. – Vol. 3. – P. 245-274.

13. Jain N. Public private partnership in India //ZENITH International Journal of Business Economics & Management Research. – 2015. – Vol. 5, №. 5. – P. 120-130.
14. Grimsey D. and M Lewis, Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure
15. Key Challenges to Public Private Partnerships in South Africa: Summary of Interview Findings // Castalia Advisors. – 2007. – 33 p.
16. Klaus, G., Grunert, K.G., & Ellegaard, C. The Concept of Key Success Factors: Theory and Method // Perspectives on Marketing Management – 1981. - P. 245-274.
17. Li B. et al. Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry //Construction management and economics. – 2005. – Vol. 23, №. 5. – P. 459-471.
18. Mouraviev N., Kakabadse N. K. Public-private partnerships in Russia: dynamics contributing to an emerging policy paradigm //Policy Studies. – 2014. – Vol. 35, №. 1. – P. 79-96.
19. Pereira C. A. G. Public-Private Partnerships (PPP) and Concessions of Public Services In Brazil //Available at SSRN. – 2014.
20. Priya M. S., Jesintha P. Public private partnership in India //Journal of Management and Science. – 2011. – Vol. 1, №. 1. – P. 2249-1260.
21. Rockart J. F. A Primer on Critical Success Factors // The Rise of Managerial Computing: The Best of the Center for Information Systems Research – 1981. – Vol. 69. – 64 p.
22. Rockart J. F. Chief Executives Define their Own Data Needs // Harvard Business Review – 1979. – Vol. 52, № 2. – P. 81-93.
23. Tang L. Y. et al. Ranked critical factors in PPP briefings //Journal of Management in Engineering. – 2012. – Vol. 29, №. 2. – C. 164-171.
24. Thieriot H. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN CHINA // The International Institute for Sustainable Development. – 2015. – 25 p.
25. Tiong R. CSFs in Competitive Tendering and Negotiation Model for BOT Projects // J. Constr. Eng. Manage. – 1996. – Vol. 122, № 3. – P. 205–211.
26. Tiong R. Yeo K., McCarthy S. Critical Success Factors in Winning BOT Contracts // J. Constr. Eng. Manage. - 1992. – Vol. 118, № 2. – P. 217–228.
27. Wang S. Q., Ke Y. J., Xie J. Public-private partnership implementation in China //ACCA Workshop–Taking the Stock of PPP and PFI Around the World: Country Case Study Paper, Kyoto University, Kyoto. – 2010. – P. 20-21.
28. Yarigina I. PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP WITHIN BRICS //GISAP: Economics, Jurisprudence and Management. – 2014. – №. 3.

29. Zhang X. Critical success factors for public–private partnerships in infrastructure development //Journal of construction engineering and management. – 2005. - Vol. 131, №. 1. - P. 3-14

Электронные издания

30. Автодороги России № 5. (2015). 1st ed. [ebook] Vegas Lex. Available at: <http://www.vegaslex.ru/analytics/publications/32510/> [Accessed 23 May 2016].
31. Варнавский, В. (2016). Управление ГЧП за рубежом. 1st ed. [ebook] Available at: <https://vgmu.hse.ru/data/2013/01/14/1303209744/%D0%92%D0%B0%D1%80%D0%BD%D0%B0%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20134-147.pdf> [Accessed 23 May 2016].
32. Гафурова, Г. (2013). Опыт Индии в поддержке и развитии ГЧП. 1st ed. [ebook] Актуальные проблемы экономики и права. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/opyt-indii-v-podderzhke-i-razvitii-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva> [Accessed 23 May 2016].
33. Калина, А. (2014). Анализ существующих проблем развития государственно - частного партнерства в России и разработка рекомендаций по их решению- Современные проблемы науки и образования (научный журнал). [online] Science-education.ru. Available at: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=15553> [Accessed 22 May 2016].
34. Макаревич, К. (2016). Государственная поддержка проектов, реализуемых на принципах ГЧП: Финансово- правовые аспекты. 1st ed. [ebook] Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации. Available at: http://law-journal.ru/files/pdf/201103/201103_257.pdf [Accessed 23 May 2016].
35. Отечественные записки. (2016). Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления. [online] Available at: <http://www.strana-oz.ru/2004/6/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-v-rossii-problemy-stanovleniya> [Accessed 22 Mar. 2016].
36. Торгово-промышленные ведомости, (2016). ГЧП в ОПК: на чьей стороне политическая воля? [online] Available at: http://old.tpp-inform.ru/analytic_journal/4439.html [Accessed 14 Apr. 2016].
37. Устинова, Е. (2015). Перспективы использования инфраструктурных облигаций для финансирования проектов ГЧП, Рынок ценных бумаг. [online] Центр развития ГЧП. Available at: <http://pppcenter.ru/29/novosti/smi-o-centre/15032010.html> [Accessed 23 May 2016].

38. Annual Report 2013-2014: Leadership and Expertise. (2014). 1st ed. [ebook] PPP Canada. Available at: <http://www.p3canada.ca/en/about-us/transparency-and-accountability/annual-reports/2013-2014-annual-report/> [Accessed 22 May 2016].
39. Best practices in Public-Private Partnerships in Latin America: the role of subsidy mechanisms. (2012). 1st ed. [ebook] Washington: World Bank Institute, pp.32-41. Available at: <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/BestPracticesroleofsubsidiesmechanisms.pdf> [Accessed 6 May 2016].
40. Cesar Queiroz (2012). A Review of Critical Steps for Implementing Public-Private Partnerships in Brazil. Washington, DC, USA, pp. 10-11.
41. Cuttaree, V. (2008). Key Success Factors for PPP project based on International Experience.
42. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Project and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. (New York: Cambridge University Press, 2011).
43. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions [COM (2004) 327 final]. P. 3
44. Hojs, A., Liyange, C. and Temeljotov-Salaj, A. (2010). Analysis of critical success factors for PPP Road projects in Slovenia. School of Built and Natural Environment, University of central Lancashire, Preston.
45. Introducing Public Private Partnerships in South Africa. (2007). 1st ed. National Treasury: PPP Unit.
46. Islam, R. (2012). Key Factors and Readiness Perception Indicators Appraisal: Public-Private Partnership in Infrastructure Development Project in Bangladesh. Masters in Procurement and Supply Management. Institute of Governance Studies BRAC University, Dhaka.
47. Peshkov, A. (2013). Опыт реализации проектов ГЧП: факторы успеха и основные сложности.
48. Prüssing, T. (2016). Public-Private Partnership Financing in South Africa. Masters in Commerce in Financial Management. the University of Cape Town.
49. Public-Private Partnership Stories Brazil: BA-093 Highway System. (2016). 1st ed. International Finance Corporation.
50. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS BRIEFS. Brazil: BA-093 Highway System. (2016). 1st ed. World Bank Group.
51. Public Private Partnership Projects in India Compendium of Case Studies. (2015). 1st ed. Government of India Ministry of Finance Department of Economic Affairs.

52. PPP Basics and Principles of a PPP Framework. (2012). 1st ed. [ebook] Public - private infrastructure advisory faculty. Available at: <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/Note-One-PPP-Basics-and-Principles-of-a-PPP-Framework.pdf> [Accessed 22 May 2016].
53. Queiroz, C., Astesiano, G. and Serebrisky, T. (2014). An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders' Viewpoint. 1st ed. [ebook] Inter-American Development Bank, p.26. Available at: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6399/An%20Overview%20of%20the%20Brazilian%20PPP%20Experience20Experience%20from%20a%20Stakeholders%20Viewpoint%20final.pdf?sequence=1> [Accessed 15 May 2016].
54. Report to congress on public - private partnerships. (2004). 1st ed. [ebook] United States Department of Transportation. Available at: <http://www.fhwa.dot.gov/reports/pppdec2004/> [Accessed 22 May 2016].
55. Ruuska, I. and Levit, R. (2011). A Relational Governance Approach for Megaprojects: Case Studies of Beijing T3 and Bird's Nest Projects in China. 1st ed. [ebook] Estes Park, Colorado: Working Paper Proceedings. Available at: http://www.academiceventplanner.com/EPOC2011/papers/chi_ruuska_levitt.pdf [Accessed 23 May 2016].
56. Sugden, C. (2016). PPP Case Studies People's Republic of China. 1st ed. East Asia Department.
57. The Guide to Guidance How to Prepare, Procure and Deliver PPP Projects. (2010). 1st ed. [ebook] Luxembourg: The European PPP Expertise Centre. Available at: <http://www.eib.org/eppec/resources/guide-to-guidance-en> [Accessed 7 Mar. 2016].
58. The National Public Private Partnerships (PPP) Policy Framework and National PPP Guidelines. (2009). 1st ed. [ebook] Australian Government: Department of Finance and Deregulation. Available at: https://www.finance.gov.au/sites/default/files/FC-2009-02_0.pdf [Accessed 22 May 2016].

Электронные ресурсы

59. Магистраль Северной Столицы. (2016). Описание проекта ЗСД. [online] Available at: <http://www.nch-spb.ru/> [Accessed 23 May 2016].
60. Центр развития ГЧП. (2016). Заявки на строительство западного скоростного диаметра (Санкт-Петербург) подали 3 инвестора, ИА PortNews. [online] Available at: <http://pppcenter.ru/29/novosti/events/zayavki-na-stroitelstvo-zapadnogo-skorostnogo-diametra-sankt-peterburg-podali-3-investora-ia-portnews.html> [Accessed 23 May 2016].

61. Bloomberg.com. (2016). Russia's Great Shift Downward. [online] Available at: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-28/russia-s-economy-faces-long-term-decline> [Accessed 23 May 2016].
62. Expert, A. (2016). About 27% of banks left Russian market in two crisis years — Sberbank expert. [online] TASS. Available at: <http://tass.ru/en/economy/876458> [Accessed 23 May 2016].
63. Ey.com. (2016). Public private partnerships in India, challenges for PPP in India, PPP recommendations for India. [online] Available at: <http://www.ey.com/IN/en/Industries/Government---Public-Sector/Accelerating-public-private-partnerships-in-India> [Accessed 23 May 2016].
64. Latinlawyer.com. (2016). Latin Lawyer. [online] Available at: <http://latinlawyer.com/reference/topics/53/jurisdictions/6/brazil/> [Accessed 11 May 2016].
65. Pppinindia.com. (2016). Public Private Partnerships in India- Reports and Policy Documents. [online] Available at: <http://www.pppinindia.com/reports-policy-documents.php> [Accessed 23 May 2016].
66. Pppinindia.com. (2016). Public Private Partnerships in India - overview. [online] Available at: <http://www.pppinindia.com/overview.php> [Accessed 23 May 2016].
67. Pppinindia.com. (2016). Database PPPs in India- Public Private Partnership. [online] Available at: <http://www.pppinindia.com/database.php> [Accessed 23 May 2016].
68. Ppp.worldbank.org. (2016). Government Support in Financing PPPs | Public Private Partnerships | World Bank. [online] Available at: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/financing/government-support-subsidies> [Accessed 23 May 2016].
69. TheGlobalEconomy.com. (2016). Russia Political stability - data, chart | TheGlobalEconomy.com. [online] Available at: http://www.theglobaleconomy.com/Russia/wb_political_stability/ [Accessed 23 May 2016].
70. Whsd.ru. (2016). Описание проекта - Западный скоростной диаметр. [online] Available at: <http://www.whsd.ru/opisanie-projecta> [Accessed 23 May 2016].
71. Worldbank.org. (2016). Russia Overview. [online] Available at: <http://www.worldbank.org/en/country/russia/overview> [Accessed 23 May 2016].

Нормативные документы

72. Правительство РФ Постановление от 15 апреля 2014 года. N 136 «Об установлении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

73. Правительство РФ. Постановление от 30 октября 2010 г. N 880 «о порядке распределения и предоставления за счет бюджетных ассигнований инвестиционного фонда РФ бюджетам субъектов РФ субсидий на реализацию проектов, имеющих региональное и межрегиональное значение.
74. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 08.08.2009) О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года
75. Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" - Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/
76. Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О концессионных соглашениях" - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/

Приложение 1. Сводная таблица иностранных КФУ

	Agrawal (2010)	Alinaitwe (2011)	Boeva and Vassileva (2008)	CBI (2008)	Chan+Li	Hardcastle et. al (2005)	Jefferies et al. (2002)	Kanakoudis et al. (2007)	Ng et al. (2012)	Özdoğan and Birgönül (2000)	Sobhiyah et al. (2009)	U.S. Department of	Yang et al. (2009)	Zhang (2005)	World Bank	Qiao et al (2001)	KMPG	Tiong (1996)	Всего
Финансовые и коммерческие факторы																			
Экономическая стабильность государства		+		+	+	+				+	+			+		+	+	+	10
Стабильная фискальная политика государства		+			+	+					+								4
Четкая инвестиционная и экономическая политика гос-ва		+							+										2
Доступный финансовый рынок	+	+	+		+							+		+		+	+		8
Долгосрочный доступ к финансированию					+		+					+							3
Проверенный долгосрочный спрос на объект инфраструктуры	+			+		+		+	+	+				+	+				8
Быстрый возврат инвестиций частного инвестора	+		+	+				+	+	+	+	+		+					9
Высокая конкуренция среди потенциальн									+	+									2

ых частных партнеров																			
	Политические и правовые факторы																		
Стабильное правительство		+		+		+	+			+		+		+					7
Государственная поддержка проекта	+	+	+	+	+	+	+	+		+	+			+		+	+		13
Оценка целесообразности ГЧП (сравнение с ГЗ)							+		+			+			+	+			5
Наличие надежной нормативно-правовой базы в области ГЧП		+	+		+		+	+	+	+	+	+		+	+				11
Подробный контракт между партнерами									+		+				+				3
Гибкость в условиях договора	+							+		+	+								4
Четкое и разумное распределение рисков между партнерами		+			+	+		+	+		+	+	+			+			9
Прозрачная и конкурентная конкурсная процедура	+	+		+	+	+									+		+		7
	Технические факторы																		
Опыт в ГЧП		+	+		+					+		+			+				6
Опытное государственное управление		+	+					+								+			4
Детальное технико-экономическое					+	+	+							+	+				5

обоснование проекта																		
Потенциал для быстрого строительства объекта соглашения	+										+			+				3
Возможность применения инноваций в строительстве и эксплуатации		+		+			+		+							+		5
Опыт частного партнера в ГЧП проектах	+	+							+					+			+	5
Опыт проектной команды в управлении схожими проектами	+								+					+				3
Социальные и экологические факторы																		
Поддержка проекта ГЧП местным населением		+	+		+	+	+	+	+	+		+	+					10
Поддержка со стороны профсоюзов и других общественных организаций					+			+					+					3
Проведение консультаций с конечными пользователями			+	+				+	+				+		+			6
Подготовка анализа социальных и экономических последствий	+											+	+	+				4

Перспектива повышения уровня занятости для местного населения									+			+							2
Детальная оценка влияния на окружающую среду							+			+			+						3